


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TAS

NETHERLAND

# HET REGEERINGSREGLEMENT

VAN

# NEDERLANDSCH-INDIË

TOEGELICHT DOOR

Mr. C. W. MARGADANT.

EERSTE DEEL.

BATAVIA | 's GRAVENHAGE
G. KOLFF & Co. | MART. NIJHOFF.
1894.

# HET REGEERINGSREGLEMENT

VAN

# NEDERLANDSCH-INDIË.

# HET REGEERINGSREGLEMENT

VAN

# NEDERLANDSCH-INDIË

TOEGELICHT DOOR

Mr. C. W. MARGADANT.

EERSTE DEEL.

BATAVIA G. KOLFF & Co. | 's GRAVENHAGE MART. NIJHOFF.

1894.

*Unde ingenium par materiae?*

IUVENALIS. Satirae I, 150.

*In magnis et voluisse sat est.*

PROPERTIUS. Elegiae II, 10.6.

# EERSTE HOOFDSTUK.

## VAN DE SAMENSTELLING VAN DE REGEERING VAN NEDERLANDSCH-INDIË.

### Art. 1.

De regering der koloniën en bezittingen van het Rijk in Azië, uitmakende het gebied van Nederlandsch-Indië, wordt in naam des Konings uitgeoefend door eenen Gouverneur-Generaal, op den voet en onder de bepalingen van het tegenwoordig reglement.

Ieder, die zich in Nederlandsch-Indië bevindt, is verpligt den Gouverneur-Generaal te erkennen als des Konings vertegenwoordiger, en hem als zoodanig te eerbiedigen en te gehoorzamen.

---

Een hoogst belangrijk artikel. De basis voor de regeering over deze koloniën. Is krachtens de grondwet de Koning opperbestuurder der koloniën, en is Diens zetel gevestigd in het moederland, de uitoefening van dat bestuur *in* de koloniën geschiedt door een gouverneur-generaal en niet door den Koning. Artikel 1 van het regeeringsreglement bevat den lastbrief op den gouverneur-generaal om de koloniën in de koloniën te regeeren, een lastbrief die hem echter verstrekt is door de wetgevende macht ter voldoening aan artikel 61 (oud artikel 59) van de grondwet, en niet door den Koning. De term „regeering" in den aanhef van ons artikel is eene verbetering geweest; die term omvat óók wetgeving. Gewaagt men van „bestuur" dan sluit deze uitdrukking de wetgeving niet in. Bij haar I^e^ ontwerp van het regeeringsreglement stelde de minister PAHUD voor: „het algemeen bestuur"; in zijn II^e^ ontwerp: „het hooge bestuur"; en waarom? Omdat die uitdrukking „bestuur" meer overeenkwam met de taal der grondwet die het opperbestuur aan den Koning opdraagt, schreef de minister. 't Ontwerp-charter van de staatscommissie van 1803 sprak in artikel 5 van: „het hoogste uitvoerend gezag" en in navolging hiervan ook het regle-

ment van den raadpensionaris Schimmelpenninck in 1806 en dat van den Souvereinen Vorst in 1815. Het eerste regeeringsreglement dat in werking trad, dat van 1818, bezigde in artikel 1 de woorden: „het hoogste gezag" en deze term werd behouden in 1827, in 1830 en in 1836. Deze laatste term was derhalve de geijkte in 1854, maar de regeering wilde dien niet behouden nadat de grondwet in 1848 „opperbestuur" had genoemd en de minister die in 1854, ter voldoening aan die grondwet, het beleid der regeering over de koloniën ging regelen, wilde de taal der grondwet bezigen in de fundamenteele wet voor Nederlandsch-Indië en van daar dat de minister in zijn I$^e$ en II$^e$ ontwerp vasthield aan het woord „bestuur" hetzij als algemeen hetzij als het hooge bestuur aangeduid. Wel merkte de tweede kamer in het voorloopig verslag op dat in artikel 1 van het regeeringsreglement even goed het woord „opperbestuur" kon worden gebruikt omdat het hier toch gold het namens en in plaats van den opperbestuurder gevoerde bestuur doch zij had geen bezwaar tegen de opneming van het woord „regeering" en hiermede vereenigde zich de minister van koloniën. De opmerking in het voorloopig verslag door sommige leden gemaakt getuigt dat zij van oordeel waren dat het regeeringsreglement strekte om het grondwettig aan den Koning opgedragen opperbestuur daarin te regelen. De nu in artikel 1 opgenomen uitdrukking „regeering" omvat meer dan de door den minister voorgestelde. Ware diens eerste voorstel aangenomen, dan zou dat in geen enkel opzicht geschaad hebben, vermits alsdan in artikel 1 wel enkel zou zijn verklaard, dat de uitvoerende macht in Nederlandsch-Indië wordt uitgeoefend door den gouverneur-generaal maar door artikel 20 ook diens wetgevende bevoegdheid werd geregeld. Eigenlijk verdiende het regeeringsvoorstel de voorkeur boven de thans bestaande uitdrukking. Was het wet geworden dan zou artikel 1 aan den gouverneur-generaal hebben opgedragen de uitvoerende macht en artikel 20 de wetgevende macht in de koloniën. Zeer regelmatig ware die onderscheiding. Immers de gouverneur-generaal is niet wetgever in Nederlandsch-Indië in naam des Konings, maar geheel zelfstandig in de door artikel 20 aangewezen gevallen. Hij is wetgever in de koloniën nevens den Koning en nevens den rijkswetgever. Thorbecke, die het verschil tusschen besturen en wetgeven zoo krachtig doorvoerde, had in zijn stelsel het regeeringsvoorstel moeten verdedigen en de term het hooge bestuur of het opperbestuur moeten trachten te herstellen.

De thans in artikel 1 gebezigde terminologie is echter niet schadelijk. Hare beteekenis is vast te stellen dat de gouverneur-generaal in naam des Konings *regeert;* dat hij is hoofd der uitvoerende macht in de koloniën en ook bevoegd is tot wetgeven volgens de onderscheidingen in het regeeringsreglement gemaakt. Artikel 1 bepaalt namelijk dat de gouverneur-generaal de regeering in naam des Konings uitoefent, doch alleen „op den voet en onder de bepalingen van het

tegenwoordig reglement". Hieruit volgt dat het regeerings-reglement is de richtsnoer voor de regeeringshandelingen van den gouverneur-generaal. Aan dat reglement moet hij toetsen en dát bezweert hij; daarnaar wordt verwezen in de naar aanleiding van het benoemingsbesluit opgemaakte opene brieven, waarin de Koning verklaart te hebben benoemd „om het bestuur uit te oefenen overeenkomstig het reglement op het beleid der regeering van Nederlandsch-Indië". En wordt nu hieraan toegevoegd: „en de door ons gegeven of nader te geven voorschriften" en wordt ook in verspreide bepalingen van het regeeringsreglement aan den gouverneur-generaal ipsis verbis de verplichting opgelegd om bij bepaald aangewezen regeeringsdaden de bevelen des Konings op te volgen, dan is dit reeds van zelf besloten in den plicht hiertoe in het algemeen krachtens artikel 1 in verband met den eed van artikel 5, waarin de gouverneur-generaal gehoorzaamheid zweert aan den Koning. Maar het regeeringsreglement is in de eerste plaats de richtsnoer; het bakent de bevoegdheden af en waar ze in deze staatswet worden toegekend zijn ze limitatief niet enuntiatief. Aan den gouverneur-generaal moet uitdrukkelijk eene bevoegdheid zijn toegekend, anders is die hem ontzegd, omdat de regeering door hem wordt uitgeoefend krachtens artikel 1 d. i. op den voet en onder de bepalingen van het regeeringsreglement. Van daar dat de gouverneur-generaal niet alles kan doen wat hem nuttig of wenschelijk voorkomt; hij moet zijne bevoegdheid putten uit een stellig voorschrift en hij mag niet door eenigerlei handeling zich bevoegdheden toekennen, die niet wortelen in de wet of in een bevel van den opperbestuurder. Dat de regeering wordt uitgeoefend in naam des Konings bedoelt niet dat de gouverneur-generaal bevoegd is tot alles waartoe de Koning bevoegd is; die woorden zijn eene huldiging en erkenning van het grondwettig aan den Koning der Nederlanden toegekende opperbestuur; de drager of draagster van de kroon der Nederlanden, de Souverein van het koninkrijk der Nederlanden is ook Souverein over het koloniaal gebied tot dat koninkrijk behoorende, al wordt dat gebied op andere wijze geregeerd. Aan het koningschap is het opperbestuur inhaerent en voor dit laatste is de minister van koloniën verantwoordelijk aan de staten-generaal terwijl in naam van den Souverein een gouverneur-generaal in de koloniën regeert.

En bij de inwerkingtreding van den nieuwen staat van zaken in 1855 verklaarde de Koninklijke opperbestuurder dan ook bij artikel 1 van het besluit opgenomen in staatsblad 1855 No. 26: dat de regeering der koloniën in zijn naam *op den voet en onder de bepalingen van het op 1 Mei in werking tredende nieuwe regeeringsreglement* zou worden uitgeoefend door den benoemden gouverneur-generaal DUIJMAER VAN TWIST, die even correct in zijne proclamatie op 1 Mei 1855 bekend maakte de regeering te hebben aanvaard „op den voet en onder de bepalingen van dat reglement." Eene groote tegenstelling met de vroeger gebezigde uitdrukkingen.

Het opperbestuur is aan het koningschap inhaerent door artikel 61, alinea 1 der grondwet. Wat hebben we thans te verstaan onder opperbestuur? Al dadelijk omvat het niet de wetgevende bevoegheid des Konings; deze wortelt niet in artikel 61 van de grondwet maar in artikel 20 van het regeeringsreglement. De beteekenis van opperbestuur is niet dat er eene ongelimiteerde macht aan verbonden is, niet begrensd door wettelijke voorschriften; artikel 61 bevat evenmin de toekenning eener onbeperkte macht aan den Koning ten opzichte der koloniën als artikel 57 ten opzichte der buitenlandsche betrekkingen of artikel 63 ten aanzien der algemeene geldmiddelen. De nadruk moet vallen op de woorden: *de koning* in den aanhef van artikel 61 en niet op de woorden: het opperbestuur. Ook tegen het einde der O. I. C. is er een opperbewind geweest, dat tot oorsprong had de gebeurtenissen van 1747. De binnenlandsche historie der republiek was tot dusverre een strijd tusschen de twee groote partijen, de oranjepartij en statenpartij, geweest; de laatste was ontaard in regentenoligarchie en tegen haar was de revolutie van 1747 gericht die bestemd was om door Oranje aan de burgerij vrijheid te schenken en die met Engelands hulp was tot stand gekomen. Die ommekeer in de verheffing van Willem IV deed het der kamer Amsterdam, de grootste belanghebbende bij de O. I. C. in haar belang achten in 1748 het initiatief te nemen om aan een stadhouder het hoofdbewindhebberschap op te dragen, waarbij de andere kamers zich aansloten. Dit besluit was verklaarbaar. De volksgeest was vóór Oranje; de Prins was opgetreden als stadhouder van al de geunieerde gewesten; aan geen Oranjevorst was grooter macht geschonken; bovendien werd de opvolging in de vaderlijke betrekkingen erfelijk verklaard in zijn geslacht zoowel in de mannelijke als in de vrouwelijke lijn. Na verkregen machtiging van Hun Hoog-Mogenden bij resolutie van 24 Maart 1749 had den 16[en] April d. a. v. de opdracht plaats van het hoofdbewindhebberschap onder den titel van hoofdbewindhebber en oppergouverneur-generaal. Met veel luister had de aanbieding plaats door eene deputatie van twaalf bewindhebbers, vier hoofdparticipanten, de twee advocaten der compagnie, en twaalf aandeelhouders afgevaardigden der verschillende kamers. De stoet begaf zich naar den Stadhouder wien zij „deszelfs aanstelling, besloten in eene doos van Oostersch Agaath, in gouden banden gevat en van eene kostbare waarde, ter hand stelden." Bij de „aanstelling" behoorde een reglement van 12 artikels allen in vage termen gesteld. De Stadhouder benoemde twee gemachtigden om hem in de kamer Amsterdam te vertegenwoordigen. Krachtens resolutiën van Holland en van de Generaliteit genoot de Opperbewindhebber $^1/_{33}$ van alle uitkeeringen door de compagnie gedaan. In November van datzelfde jaar had de opdracht plaats van het Opperbewind over de bezittingen van de West Indische compagnie die door artikel 6 van het daarbij behoorende

reglement werden geplaatst onder „bestier en directie" van den Stadhouder. De verhouding van den Opperbewindhebber zoowel tot de W. I. als tot de O. I. compagnie blijkt niet duidelijk uit het reglement, dat bij de opdracht werd gevoegd en het vermoeden is niet gewaagd, dat die verhouding met voordacht niet scherp belijnd werd, maar alleen de veranderde politieke toestanden het wenschelijk deden achten den Prins eershalve aan de compagniën te verbinden. Dit vermoeden van opzettelijk door eene aaneenrijging van weinig duidelijke frazen de verhouding in het midden te hebben willen laten wordt versterkt door de slotbepaling van het reglement der O. I. C. den Prins overhandigd, waarin gezegd werd dat alle de „Punten en Artikels" die niet duidelijk uitgedrukt waren, zouden worden opgehelderd door eene nadere uitlegging en verklaring van bewindhebbers en hoofddeelgenooten, onder goedkeuring en bekrachtiging van H. H. M. aan wie dus altijd het laatste woord ook over de uitoefening van het opperbewind en over de verhouding van den Prins tot de compagnie, zou verblijven. Na diens dood had in 1766 de opdracht plaats aan Prins Willem V en dit behoeft niet te verwonderen omdat, ofschoon Willem V door geboorte Stadhouder was en ondanks de verklaring der erfelijkheid in 1747, de hertog van Brunswijk aan wiens leiband de Prins liep; dezen aan de staten om eene acte van aanstelling als Stadhouder liet vragen, als ware hij een ambtenaar. Van daar is ook die nadere opdracht van het opperbewind over de O. I. C. aan den nieuwen Stadhouder verklaarbaar, dat later tot zoo betetreurenswaardige gevolgen aanleiding zou geven. Immers, reeds na den dood van Willem IV had Amsterdam de vroegere vijandige houding weder aangenomen en ook elders begon het verzet dat, toen het doel met de revolutie van 1747 beoogd mislukt was, het stadhouderschap tot mikpunt koos. Op die tijden is thans licht geworpen door de belangwekkende studiën van den hoogleeraar JORISSEN die met een benijdbaar talent de oorzaken heeft doen kennen, die geleid hebben tot de steeds grootere verbittering en ssherper afscheiding der partijen en tot de gebeurtenissen waardoor de republiek ten gronde ging, te midden waarvan de O. I. C. na een kwijnend bestaan te hebben voortgesleept lag te zieltogen. Bij publicatie van de staten-generaal van 4 Maart 1795 werd het opperbewindhebberschap afgeschaft nadat de Stadhouder op den 18e Januari te voren het land had verlaten. De beteekenis van het opperbewind naar het toen geldige staatsrecht heeft daarop een punt uitgemaakt van onderzoek naar aanleiding van aanschrijvingen door Prins Willem V, gedateerd Kew den 7 Februari 1795, gericht aan de gouverneurs van Suriname, Demerary en Essequebo, en de Kaap de Goede Hoop en is daaromtrent krachtens resolutie van H. H. M. van „Lunae den 5 October 1795 het eerste jaar der Bataafsche Vrijheid" genomen op voordracht van de burgers HAHN, GEVERS, PAULUS en la PIERRE, het advies gevraagd van de Leidsche hoogleeraren B.

VOORDA en J. VALCKENIER in wier handen werden gesteld alle stukken en decreten met den eenigen in originali aanwezigen brief van den Prins aan den gouverneur van Suriname, en eene copie van een brief aan den gouverneur van Demerary. Het rechtsgeleerd advies der beide hoogleeraren, in 1796 ter landsdrukkerij van Holland gedrukt met de bijlagen, in zeer heftige termen gesteld, getuigt niet van de onmisbare objectiviteit. De vraag was niet zoozeer of Engeland met de Republiek in vijandschap was of nog bondgenoot moest worden geacht, en het is hieraan dat een breed onderzoek wordt gewijd. De hoofdvraag was welke beteekenis gehecht moest worden, in den zin van het toenmalige staatsrecht, aan het opperbewind dat den Stadhouder was opgedragen en vooral of Willem V op den 7 Februari 1795 hetzij aan zijn stadhouderschap hetzij aan zijn opperbewind alsnog de bevoegdheid kon ontleenen tot het richten zijner aanschrijvingen uit Kew, ook na zijn vertrek naar Engeland. En deze hoofdvraag is niet voldoende behandeld. De Prins van zijn standpunt had zijne stadhouderlijke rechten niet opgegeven; de raadpensionaris VAN DE SPIEGEL deelde in de zitting der staten-generaal van 19 Januari 1795 den brief mede daags te voren door den Prins aan hem gericht van uit de pink waarmede de reis naar Engeland plaats had, naar Engeland omdat zoo als bleek uit de bij 's Prinsen brief gevoegde vraagpunten gesteld aan den kapitein ter zee VAILLANT en den luitenant ter zee VAN HEIDEN en den stuurman van de pink J. ROS, er geene mogelijkheid bestond door het ijs om naar eene haven van de Republiek te gaan evenmin om naar elders dan Engeland te komen en het voor anker blijven liggen te gevaarlijk was. Het postscriptum van den brief luidde: „P. S. Ik hoope, als de gelegenheid het toelaat in een der Provincien, of in 's Hage te reverteeren, iets nieuws van den uitslag der op heden afgezondene Commissie te vernemen." En na de mededeeling van den brief leggen de staten generaal in dezelfde zitting de volgende verklaring af: „Waarop gedelibereerd zijnde, hebben hun Edele Groot Mog. verklaard, met veel genoegen gezien te hebben de poging van zijne Hoogheid om zig naar eene der Havenen van de Republiek te begeeven, dat 't geen tot hun leedwezen thans onmogelijk is bevonden; met approbatie vervolgens van deszelfs gecommuniceerde intentie, en hartelijk wenschende, dat Zijne Hoogheid zig spoedig in staat zal bevinden, om aan zijn verlangen, om te reverteeren, te voldoen." Het oogmerk van den Stadhouder om terug te keeren en de „hartelijke wenschen" van de staten dat hij zou terugkeeren stonden dus op den 19 Januari 1795 vast. Waarom is dit den opstellers van het rechtsgeleerd advies ontgaan? Kon derhalve de Prins op den 7[en] Februari niet ter goeder trouw zijn, toen hij naar Demerary schreef om de Britsche troepen toe te laten als „troupes en schepen van eene Mogenheid, die in vriendschap en alliantie is met Hunne Hoogmogenden, en die derwaards komen om te beletten, dat die Colonie door de Franschen worden geinvadeert"? Neen,

zeggen de Leidsche hoogleeraren in hun advies maar de argumenten zijn niet krachtig genoeg om die meening te rechtvaardigen. Eene wederlegging punt voor punt is niet *huius loci.* Het advies is gedateerd den 7 Januari 1796 en de tijdsomstandigheden, toen vooral van grooten invloed, waren allengs zeer veranderd. Het geheele advies draagt het kenmerk van dien invloed; het is niet kalm, niet onbevooroordeeld, niet objectief, niet logisch, niet wetenschappelijk genoeg om tot grondslag te mogen strekken van eene, overigens vrij algemeen gangbaar geworden, veroordeeling der handelingen van Willem V ten aanzien der koloniën, eene veroordeeling die door krachtiger argumenten moet worden gestaafd wil ze de nagedachtenis van den ongelukkigen balling treffen die de hoop, bij zijn gedwongen vertrek terneêrgeschreven, nooit heeft verwezenlijkt mogen zien. Hoeveel hechter werd de opdracht van het opperbewind over de koloniën aan zijne afstammelingen gewaarborgd! Wel niet in „eene doos van oostersch agaat" in gouden banden maar in een hechter omhulsel van nog kostbaarder waarde, in de nederlandsche grondwet. Toen daarop artikel 36 der Constitutie van 1806 bepaalde dat „de Bestiering der Koloniën" bij uitsluiting behoorde aan den Koning, wilde men daarmede aanduiden dat voortaan het opperbestuur niet meer — als tot dusverre eeuwen lang — zou berusten bij een college van bewindhebbers eener handelscompagnie; dat soortgelijke compagniën met souvereine rechten nimmer meer het hoogste gezag over de koloniën zouden mogen voeren en van daar de opdracht der „bestiering" aan den Nederlandschen Souverein. De grondwet van 1814 verklaarde in artikel 36: „De Souvereine Vorst heeft, bij uitsluiting, het opperbestuur over de Koloniën en bezittingen van den staat in andere werelddeelen" waarin artikel 60 der grondwet van 1815 alleen eene redactiewijziging bracht, noodzakelijk geworden door de vorming van het vereenigde koninkrijk, terwijl het woord koloniën werd vervangen door volksplantingen, zoodat de opdracht van het opperbestuur alsnu in deze termen plaats had: „De Koning heeft bij uitsluiting het opperbestuur over de volksplantingen en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen." Beide malen was het doel geen ander dan te volgen wat sedert 1806 in de constitutie was neêrgeschreven en van het bestuur uit te sluiten zelfstandige handelscorporatiën. Immers sedert de Aziatische bezittingen en etablissementen door de staatsregeling van 1798 onder het souverein gezag der Bataafsche republiek waren gebracht wilde men een terugkeer tot vroegere toestanden, die zulke treurige herinneringen hadden achtergelaten, onmogelijk maken en dit doel werd het best bereikt door in de fundamenteele wet zelve het opperbestuur bij uitsluiting op te dragen aan hem die met het souverein gezag werd bekleed. Het stelsel van bestuur kenmerkte zich van af 1816 tot na de grondwetsherziening van 1848 en bepaaldelijk tot aan het in werking treden van het tegenwoordig regeeringsreglement door het bestuur van den Koninklijken opper-

bestuurder en gedurende die periode heerschte er een onafgebroken strijd over de beteekenis dier woorden „hij uitsluiting" in artikel 60 der grondwet van 1815. Eenerzijds werden ze toegepast als beteekenden ze bij uitsluiting der volksvertegenwoordiging en aanvankelijk was dit ook de meening van den ontwerper dier grondwet G. K. VAN HOGENDORP, die echter later op die meening terugkwam. Anderzijds werd dit gevoelen bestreden met THORBECKE aan de spits, edoch zonder vrucht. De bezittingen in Azië werden bestuurd door den Koning alléén en naar zijne inzichten. De grondwetsherziening van 1848 sanctioneerde den invloed der staten-generaal op het koloniaal regeeringsbeleid; de zoo aangevochten woorden „bij uitsluiting" aan de historische beteekenis waarvan veeltijds geweld was aangedaan, vervielen en artikel 59 hield in: „De Koning heeft het opperbestuur der koloniën en bezittingen van het rijk in andere werelddeelen." en deze zelfde redactie werd in 1887 behouden in artikel 61. *De Koning* heeft derhalve het opperbestuur en hiermede wordt uitgesloten het besturen hetzij door particuliere handelsvennootschappen hetzij door de staten-generaal van wier medewerking op koloniaal gebied wel sprake kan zijn doch alleen waar het betreft de wetgevende macht, niet de uitvoerende. De Koning is het hoofd der regeering over de koloniën, de gouverneur-generaal oefent die regeering uit in de koloniën. De eerste zinsnede van artikel 61 der grondwet staat in het nauwste verband met de tweede, die verklaart dat de wijze waarop de koloniën moeten worden geregeerd door de wet zal worden geregeld. De beteekenis is deze: de wetgevende macht in Nederland, dus bestaande uit de drie grondwettige factoren, zal de grenzen van het opperbestuur en van de wetgevende macht regelen; zal de bevoegdheden afbakenen aan de koloniale regeermachten toe te kennen. Om dus te weten welke bevoegdheden toekomen aan het opperbestuur moet men die niet gaan afleiden uit dat woord en zich het begrip voorstellen als iets boven en buiten de wet staande, maar dan heeft men dat te vragen aan de wet in ruimen zin. De oud-minister van koloniën DE BRAUW heeft het 't best uitgedrukt in eene verhandeling over artikel 44 R. R. opgenomen in de *Bijdragen voor het Staats Provinciaal en Gemeente bestuur* in Nederland, (sedert saamgesmolten met Themis) van 1889 pagina 273, waar de kundige schrijver helder en zakelijk zeide: „de grondwet toch heeft alleen de koninklijke macht geregeld in bijzonderheden voor het rijk in Europa, zij heeft 's Konings macht ten opzichte van de bezittingen in andere werelddeelen met de algemeene uitdrukking „opperbestuur" niet omschreven maar slechts aangeduid, zonder eene in bijzonderheden afdalende regeling noodig te rekenen; zulk eene bijzondere regeling kon dan ook in de grondwet achterwege blijven omdat deze aan de wetgevende macht de regeling van het beleid der regeering in N. I. heeft opgedragen. De grondwet stelde den aard der Koninklijke macht in Indië niet vast. Zij wees haar slechts eenige grenzen aan door de regeling van enkel eonder-

werpen aan de wetgevende macht op te dragen. De aard en uitgebreidheid van 's Konings macht in Indië en de bevoegdheid van 's Konings vertegenwoordiger aldaar zal men dus moeten afleiden uit de bepalingen van het regeeringsreglement." De beteekenis kon niet beter worden uiteengezet dan de heer DE BRAUW deed. Elke daad van het opperbestuur moet uitvloeisel zijn van een stellig voorschrift en waar het regeeringsreglement het koloniaal regeeringsbeleid regelt daar kent het aan de verschillende machten bepaalde bevoegdheden toe. De bevoegdheden bij die staatswet omschreven zijn limitatief niet enuntiatief, id est: indien eene bevoegdheid niet uitdrukkelijk is gegeven dan is die onthouden. Als beginsel van staatsrecht geldt geenszins dat wat niet verboden is ook zou zijn toegelaten,dit is enkel toepasselijk op het gebied van het strafrecht. Elke staatsmacht is alleen bevoegd tot datgeen wat uitdrukkelijk tot haar werkking is gebracht; wat daar buiten ligt, wat niet geregeld is, komt die macht daarom niet van zelve toe. De fundamenteele wetgever kan een of ander onderwerp niet in beginsel hebben geregeld en dan kan de wetgever, die het regeeringsreglement tot stand bracht, in zulk een geval dat reglement aanvullen en nader de macht aanwijzen die bevoegd wezen zal of om zekere daad te verrichten of om zeker onderwerp tot uitvoering te brengen. De Koninklijke opperbestuurder heeft het recht niet noch de bevoegdheid om gevallen waarin het regeeringsreglement niet voorziet zelf te regelen. Hij zou, dit doende, het hem grondwettig afgebakende terrein verlaten; hij zou van opperbestuurder worden wetgever en het regeeringsreglement aanvullen waartoe de grondwet alleen den rijkswetgever bevoegd heeft verklaard. Zoo mist de Koning zeer bepaald het recht een commissaris-generaal naar Indië te zenden omdat na een langdurig debat het regeeringsvoorstel, dat Hem in 1854 die bevoegheid wilde toekennen, werd verworpen en een minister die tot zulk eene zending eene voordracht deed, zou hierdoor eigenmachtig het regeeringsreglement willen aanvullen dat de bevoegdheid met voordacht heeft onthouden. Evenmin heeft de Opperbestuurder het recht zijn vertegenwoordiger te machtigen tot het nemen van maatregelen waartoe de bevoegheid niet kan geput worden uit het regeeringsreglement of eene andere wet. De stelling door den minister van koloniën MACKAY in de zitting der eerste Kamer van 9 Mei 1890, blijkbaar uit arren moede, verdedigd dat „waar de Koning de bevoegdheid heeft een maatregel te bevelen Hij ook de bevoegheid heeft den gouverneur-generaal te machtigen den maatregel in zijn naam te nemen" gaat in haar algemeenheid volstrekt niet op en miskent een beginsel van bestuur in het regeeringsreglement neërgelegd. Met groote omzichtigheid en na langdurige vaak heftige debatten is men er in 1854 toe gekomen de regeling van bepaalde onderwerpen en de benoeming en het ontslag van bepaald aangewezen functionnarissen alleen aan den Koninklijken opperbestuurder voor te behouden, juist om die aan den gouverneur-generaal te onttrekken en tot meerderen waar-

borg. Het opperbestuur staat zelfstandig boven den gouverneur-generaal en daarom heeft de wetgever zoowel in het regeeringsreglement als in de comptabiliteitswet en in andere bindende voorschriften bepaalde maatregelen uitdrukkelijk door het opperbestuur zelf willen zien genomen en die niet willen opdragen aan de indische regeering. De opperbestuurder kan dien door den rijkswetgever uitgesproken wil niet veranderen door niet zelf te beslissen maar den gouverneur-generaal te machtigen tot handelingen aan dezen onthouden en voorbehouden aan den Koninklijken opperbestuurder.

Wat is nu bij verschillende wettelijke voorschriften aan Hem voorbehouden?

I. De buitenlandsche betrekkingen, door artikel 57 der grondwet. De gouverneur-generaal is niet bevoegd in directe aanraking te komen met vreemde mogendheden. Die aanraking geschiedt langs den diplomatieken weg. Eéne enkele uitzondering bestaat hierop die ik nader ontwikkel bij de toelichting van artikel 108 alinea 2 R R, eene uitzondering die haar grond vindt in artikel 8 van het koninklijk besluit in staatsblad 1883 n°. 188 ter voldoening aan artikel 8 in het leven geroepen. In verband met de buitenlandsche betrekkingen staat het in artikel 58 der grondwet aan den Koning toegekende recht tot oorlogsverklaring; dit recht is onbeperkt wat betreft de vorsten of volken aan wie eene oorlogsverklaring gericht wordt; evenwel geeft artikel 44 R R, aan den gouverneur-generaal de bevoegheid om oorlog te verklaren aan indische vorsten en volken, waarmede bedoeld wordt inlandsche vorsten en volken binnen het territoir van Nederlandsche-Indië en die de Nederlandsche souvereiniteit nog niet hebben erkend. Die bevoegdheid mag de gouverneur-generaal echter alleen uitoefenen na bevel des Konings. Onder ditzelfde voorbehoud is bij artikel 44 R R de gouverneur-generaal bevoegd verklaard om met inlandsche vorsten en volken, die van ons onafhankelijk zijn, tractaten te sluiten. Waar het vreemde mogendheden betreft daar is alleen de Koning bevoegd tractaten te sluiten ook de koloniën betreffende.

De consuls van vreemde mogendheden in Nederlandsch-Indië zijn louter handelsagenten; het exequatur, voor hunne toelating gevorderd, wordt door den Koning verleend.

II. De Koning stelt vast: de instructie voor den gouverneur-generaal wat voorvloeit uit artikel 1 R R; het reglement van orde voor den raad van Indië (art. 7 R R.) n.l. het huishoudelijk reglement, niet den werkkring die door het regeeringsreglement zelf wordt aangewezen; aan vice-president en leden wijst het regeeringsreglement een bepaald omschreven werkkring aan, hieraan kan de Koning hen niet onttrekken; de Koning kan dien werkkring ook niet wijzigen, dat kan alleen de wet; — de regeling van den overgangstoestand der gouvernements koffiecultuur tot eene vrije cultuur, art. 56 in fine R R; — de aanwijzing der gronden die ter wille van de gouvernements koffiecultuur uitgesloten zijn van erfpacht, art. 99 van

staatblad 1870 nº. 118 als uitvloeisel van artikel 62 alinea 4 R R; — de beslissing omtrent nieuwe vestigingen in dezen archipel, art. 63 R R als gevolg van het tractaat met Engeland; — de instelling en de organisatie der departementen van algemeen burgerlijk bestuur; de Koning kan b.v. een afzonderlijk departement voor de buitenbezittingen oprichten, maar de hieraan verbonden uitgaven moeten bij de begrootingswet worden toegestaan, waardoor eene beperking is gemaakt op de macht den Koning bij artikel 64 R R gegeven, waartoe de wetgever die de comptabiliteitswet tot stand bracht volkomen bevoegd was; — de organisatie der algemeene rekenkamer en haar instructie, art. 66 R R; hoe de rekenkamer wordt saamgesteld heeft echter niet de opperbestuurder maar de comptabiliteitswet bepaald; — de indeeling van het koloniaal gebied in gewesten, art. 68 R R; — de wijziging in de organisatie der christelijke kerkgenootschappen onder het voorbehoud van hunne medewerking, art. 122 R R; — de regeling der vervolging van en het verhaal op ambtenaren die den lande schade berokkenden; de beslissing of van den regel dat aanbestedingen in 't openbaar moeten plaats hebben mag worden afgeweken door onderhandsche gunning; de overschrijving op artikelen van het eerste hoofdstuk der indische begrooting; deze krachtens de comptabiliteitswet; — de beslissing of eene mijnconcessie onderhandsch zal worden gegund en niet in 't openbaar uitbesteed, art. 22 stbl. 1873 nº. 217[a].

III. Benoeming tot bepaalde functiën: de Koning benoemt den gouverneur-generaal — art. 2 R R — casu quo een luitenant-gouverneur-generaal — art. 4 — den vice-president en de leden van den raad van Indië — art. 8 — den kommandant van het leger en dien van de zeemacht — den president van het hoog-gerechtshof — art. 94 — den president van de algemeene rekenkamer — art. 51 compt. wet; en krachtens het koninklijk besluit waarbij het reglement van orde voor den ministerraad in Nederland is vastgesteld moet over de voordrachten aan den Koning in den raad van ministers worden beraadslaagd en beslist, wat niet het geval is met de overige aan den Koning voorbehouden benoemingen van de generaal-officieren en van leden der rekenkamer.

IV. De Koning verleent gratie aan in Indië veroordeelde personen wanneer deze zich niet meer op het koloniaal gebied bevinden, art. 52 R R.

V. Alleen in naam des Konings wordt rechtgesproken overal waar aan de inheemsche bevolking niet haar eigen rechtspleging is gelaten, art. 74 R R.

VI. De Koning ontslaat alle ambtenaren, ook die door den gouverneur-generaal zijn benoemd, wanneer zij zich buiten de koloniën bevinden. Uitdrukkelijk bepaald is dit niet, maar het is een gevolg van de omstandigheid dat de regeermacht van den gouverneur-generaal beperkt is tot het gebied van Nederlandsch-Indië, niet die van den Koning.

VII. 's Konings verlof wordt geëischt voor ieder ingezetene, van welke nationaliteit ook, om niet-Nederlandsche orden, titels en rangen te mogen aannemen, art. 114 R R.

VIII. Alleen die titels van adeldom worden in Indië erkend die door den Koning zijn verleend, art. 114 R R.

Aan den Koning wordt door artikel 62 alininea 1 der grondwet ook eene verplichting opgelegd om n. l. jaarlijks aan de staten-generaal een omstandig verslag te geven van het beheer der koloniën en van den staat waarin zij zich bevinden, in de praktijk genoemd het Koloniaal verslag. Liet aanvankelijk de geregelde indiening nog al te wenschen over, zelfs zoo dat het in de tweede kamer eens genoemd is eene historische antiquiteit, sedert 1870 kwam daarin verbetering. In verschillende artikelen van het regeeringsreglement wordt mededeeling aangaande bepaald aangewezen onderwerpen verplichtend gesteld. Tot de samenstelling van dat verslag leveren alle departementen van algemeen bestuur in Indië en de onder elk daarvan ressorteerende ambtenaren en colleges de bouwstoffen, die aan de algemeene secretarie worden vereenigd, waarna het geheele verslag wordt geredigeerd en vastgesteld aan het departement van koloniën. Bij de levering der bouwstoffen, bij de samenstelling en ook bij de vaststelling, behoort te worden gestreefd naar eene duidelijke voorstelling en juiste mededeeling van feiten en gebeurtenissen, opdat het koloniaal verslag een getrouw beeld geve van den werkelijken toestand der koloniën en niet bot gevierd worde aan de vooral tot voor eenige jaren bestaande neiging tot optimistische inkleeding en eufemistische uitdrukkingen, want dit is niet het doel geweest van den grondwetgever toen hij den eisch stelde van een „omstandig" verslag. De tinten en kleuren zijn bijzaak, de waarheid is naakt. Waar bovenal moet het verslag zijn. Nadat het koloniaal verslag is ingediend wordt het gesteld in handen eener commissie uit de kamer, die het op haar rapport in den regel voor kennisgeving aanneemt. Eene afwijking van dien regel heeft echter plaats gehad in de tweede kamer in 1890 en 1893. De commissie in wier handen het koloniaal verslag van 1888 was gesteld bracht daarover den 7 Mei 1890 een uitvoerig rapport uit en, met waardeering van het vele wetenswaardige, sprak zij niettemin als haar oordeel uit: „dat meer licht over den toestand der inheemsche bevolking en over de vruchten die onze heerschappij voor haar draagt, verspreid zou kunnen worden," en knoopte hieraan eenige aanmerkingen vast op inhoud en indeeling. De kamer vereenigde zich met de conclusie van het rapport dat de medeonderteekening droeg van den heer W. K. VAN DEDEM. Was het wonder dat, sedert deze optrad als minister van koloniën, aan de samenstelling van het koloniaal verslag bijzondere zorg werd besteed en aan den grondwettigen eisch der *jaarlijksche* indiening de hand werd gehouden? Het moet worden erkend dat de verslagen, diens onderteekening dragende, hoe langer hoe degelijker en uitvoeriger zijn geworden en door de overlegging van belangrijke

bijlagen, soms zeer belangrijke en waarvan de openbaarmaking vroeger ondenkbaar zou zijn geweest, de waarde er van wordt verhoogd. De commissië in 1893 geroepen rapport uit te brengen over het koloniaal verslag van 1892 sprak dan ook allereerst een woord van waardeering uit over het feit, dat bij voortduring wordt gestreefd naar grootere volledigheid van het koloniaal verslag, zoodat dit jaarlijks een juister beeld geeft van al hetgeen op staatkundig en oeconomisch gebied in Indië voorvalt; zij voegde, zeker om tot nog meerdere openbaarheid te prikkelen, er nog den wensch aan toe dat op den ingeslagen weg nog een stap verder zou worden gegaan en vroeg aan het slot van haar rapport inlichting omtrent een onderwerp dat bij de agrarische aangelegenheden zal worden besproken. De commissie bracht in haar rapport van 17 Augustus 1893 eene vraag ter sprake, die nauw verband houdt met de eischen hierboven aan een koloniaal verslag te stellen, zal het beantwoorden aan het doel dat er mede beoogd werd. Er werd gevraagd of bij de openbaarmaking der oeconomische overzichten *alles* — de commissie cursiveerde — was medegedeeld wat de residenten hebben bericht, dan wel of daaruit gedeelten waren geschrapt, niet omdat het staatsbelang dat eischte maar omdat sommige uitdrukkingen het beleid der indische regeering in een minder gunstig daglicht stelden. Wel was het te bejammeren dat tot het doen van zulk eene vraag, geene beschuldiging werd bedoeld, aanleiding bestond juist waar het een koloniaal verslag betrof, dat schier alle vorigen in de schaduw stelde door belangrijkheid en omvang. De opheldering door de commissie verzocht werd bij de openbare beraadslaging over het rapport volledig door den minister van kolonien gegeven, die meer dan iemand anders altijd getoond heeft te willen voldoen aan den hierboven gestelden eisch van waarheid; de oorzaak was dat een afzonderlijk verslag omtrent de afdeeling Panaroekan, waarop de aandacht gevallen was om de Bezoekische troebelen, aan de algemeene secretarie in Indië was achtergebleven, bij vergissing natuurlijk. In den vervolge zal zeker gewaakt worden dat zulke juist niet zoo natuurlijke vergissingen — de pers in het moederland had van verminkingen gesproken — zich niet herhalen en de machthebbenden in Indië zullen zeker thans het voorbeeld doen volgen door het departement van koloniën gegeven in de bijzondere zorg aan het koloniaal verslag besteed en den minister van koloniën steunen in zijn gerechtvaardigden afkeer van lichtschuwheid. Dat is te meer noodig voor Indië waar het koloniaal verslag in den regel de eenige bron is voor de kennis der wording van tal van maatregelen, zij het eene posterieure mededeeling, en waar elk licht, anterieur aan de totstandkoming er van, onthouden wordt. Maar dankbaar zij erkend dat als men de koloniale verslagen van de laatste jaren legt naast die van vroegere jaren er een verschil is als van nacht en dag.

De verhouding van den gouverneur-generaal is tweeledig; artikel

1 drukt dit ook uit; door alinea 1 is hij regeerder in naam des Konings op den basis van het regeeringsreglement en door artikel 37 verantwoordelijk aan den Koning door middel van den minister van koloniën in verband met zijn eed van getrouwheid aan de grondwet. De eerste alinea van artikel 1 ziet op de verhouding van den gouverneur-generaal tot den Koning. De tweede alinea op zijn verhouding tot hen, die zich in de koloniën bevinden die hij regeert. Tegenover hen, tegenover allen zonder onderscheid ook tegenover het hoogste college, wiens leden ook door den Koning benoemd worden, is de gouverneur-generaal 's Konings vertegenwoordiger, Diens plaatsbekleeder, lieutenant du roi, en de titel Luitenant des Konings zou gevoegelijk kunnen worden gegeven als de bedoeling goed uitdrukkende van de positie die de gouverneur-generaal inneemt tegenover de bevolking dezer koloniën. Artikel 1 eischt echter dat 's Konings vertegenwoordiger den titel voere van gouverneur-generaal, een van historischen oorsprong en die gebezigd is zoolang Nederland gezag heeft gehad over Indië; een eeuwenheugende ambtstitel 't eerst gegeven aan PIETER BOTH in 1609 en voortdurend bestendigd ook in 1854. In die hoedanigheid van 's Konings vertegenwoordiger, als hoedanig de gouverneur-generaal tegenover allen optreedt, is ieder die zich op het koloniaal gebied bevindt, onverschillig van welken landaard, van welk ras, van welke nationaliteit, ingezetene of niet, verplicht hem te eerbiedigen en te gehoorzamen — niet omdat hij is hoofd van de regeering, niet omdat hij is de Indische regeering, maar omdat hij is de vertegenwoordiger van den Koning Deze is de beteekenis der woorden „als zoodanig" in de tweede alinea.

Uit krachte van de machtsvolheid door artikel 1 aan den gouverneur-generaal opgedragen heeft deze het oppergezag. Opperbevel is hem gegeven in artikel 41 en 42. In het ontwerp-charter van 1803 en in het reglement van den Souvereinen Vorst van 1815 waren beiden, oppergezag en opperbevel, in hetzelfde artikel vereenigd.

In artikel 1 van het regeeringsreglement is het beginsel nedergelegd dat de regeering berust in handen van den gouverneur-generaal alléén; deIndische regeering is de gouverneur-generaal. Het consacreert het eenhoofdig bestuur en niet een regeeringsraad, niet een regeeringscollege, een beginsel geheel afwijkende van hetgeen tijdens het bestaan der Oost-Indische Compagnie van kracht was, in zooverre toen rechtens de regeering berustte bij den gouverneur-generaal en den raad van Indië, maar feitelijk de toestand was als nu door artikel 1 gesanctioneerd. Dit sedert 1815 aangenomen en in 1854 gehandhaafde beginsel der eenhoofdigheid van de regeering is een goed beginsel van koloniaal regeeringsbeleid. De regeermacht moet niet verdeeld worden of veelhoofdig zijn in koloniën; ze kan dit niet omdat de gouverneur-generaal is de eenig verantwoordelijke persoon voor de regeeringsdaden en dat is goed, want eene collectieve verantwoordelijkheid, de verantwoordelijkheid

van een college is er geene. Ten aanzien der uitoefening zijner waardigheid — zóó noemt het regeeringsreglement de functie — — is de gouverneur-generaal verantwoordelijk aan den Koning. Hoe die verantwoordelijkheid zich splitst, waarin ze bestaat en welke rechtsgevolgen ze heeft zien wij bij artikel 37, 38 en 39.

De slotwoorden van de eerste zinsnede van ons artikel, die zeggen wat de richtsnoer is bij de regeering, de woorden: op den voet en onder de bepalingen van het tegenwoordig reglement, en die alzoo in het bijzonder dat reglement aanwijzen als de grondslag bevattende voor de Indische regeering, zouden de vraag kunnen doen rijzen of de koloniale instellingen eene instructie kennen aan den gouverneur-generaal verstrekt door den Koninklijken opperbestuurder. Het regeeringsreglement spreekt met geen enkel woord van zulk eene instructie die een reminiscens is van vroegere tijden toen er van wettelijke vaststelling eener fundamenteele wet voor de koloniën geen sprake was. Eene instructie is echter onder alle bestuursstelsels bekend geweest. Onder de O. I. C. waren juist alleen de instructie's van het toenmalige opperbewind in Holland de leiddraad voor de koloniale regeering, die werden aangevuld in de patriasche missives der bewindhebbers. Onder de O. I. C. kon van een regeeringsreglement, in den tegenwoordigen zin, geene sprake zijn omdat de gouverneur-generaal toen in de koloniën niet de souvereine macht der Vereenigde Nederlanden, maar het bestuur eener particuliere handelscompagnie vertegenwoordigde. Toen nu in 1798 de koloniën aan den Staat kwamen en als een gevolg hiervan eene staatscommissie benoemd werd om de grondslagen van het koloniaal bestuur aan te geven, stelde die commisie een ontwerp voor, dat zij naar buitenlandschen trant, een charter noemde en dat wij een regeerings-reglement zouden noemen; hieraan voegde zij niet ééne, maar drie instructiën aan toe; eene voor den raad der Aziatische bezittingen, het latere departement van koloniën; eene voor den gouverneur-generaal van Bataafsch Indië; eene voor het hooggerechtshof. De instructie voor den gouverneur-generaal, die de basis is gebleven voor de latere instructiën, bevatte het uitdrukkelijk verbod om onder welk voorwendsel of welke reden ook af te wijken van het charter; ze bevatte enkele bijzondere bepalingen omtrent titulatuur, tractement, woningen, pensioen, adjudanten en verder omtrent die punten van regeeringsbeleid waarvan de hoofdbeginselen in het charter waren nedergelegd en in de instructie nader werden uitgewerkt. De raadpensionaris SCHIMMELPENNINCK voegde aan zijn reglement, dat een zuivere wêerklank was van het ontwerp-charter ook toe eene instructie voor de commissarissen-generaal en eene voor den gouverneur-generaal die zeer kort was en eigenlijk hem verwees naar het reglement. DAENDELS regeerde namens Koning Louis Napoleon krachtens diens instructie alleen, en na de herstelling van het nederlandsche gezag over Indië is een instructie aan den gouverneur-generaal en waarvan de regeerings-

reglementen van 1818 en 1827 uitdrukkelijk melding maakten, behouden gebleven nevens een regeeringsreglement, terwijl bovendien eene geheime instructie door Koning Willem I gegeven werd aan VAN DEN BOSCH ter bevordering van het cultuurstelsel. Na de inwerkingtreding van het thans van kracht zijnde regeeringsreglement is door den Koning eene nieuwe instructie vastgesteld den 5 Juni 1855 op voordracht van den minister PAHUD; ze onderging enkele wijzigingen waarvan de belangrijkste was die in 1869 op voordracht van den minister DE WAAL genomen toen MIJER gouverneur-generaal was, en vermoedelijk wel hierom; die wijzigingen betroffen de verhouding van den gouverneur-generaal tot den minister van koloniën en tot den raad van Indië; ze hebben grooten invloed gehad op den gang van zaken, zooals ons zal blijken bij de behandeling van artikel 28 en 37 R R, waar die verhouding in den breede zal ter sprake komen. De bestaande instructie voor den gouverneur-generaal is nimmer openbaar gemaakt en alleen zijn enkele artikelen er van bekend. Op die publicatie is wel eens aangedrongen in de tweede kamer der staten-generaal en ze maakte 't laatst een onderwerp van debat uit in de zitting van de eerste kamer van 28 en 29 December 1893. Derhalve bestaat er voor den gouverneur-generaal naast het regeeringsreglement eene instructie door den koninklijken opperbestuurder vastgesteld. Het regeeringsreglement is echter krachtens artikel 1 de hoofdzaak voor den gouverneur-generaal en de instructie kan dan ook moeielijk anders doen dan daarnaar verwijzen. Het spreekt van zelf dat de instructie nimmer iets mag bevatten wat niet in overeenstemming zou zijn met het regeeringsreglement of andere voor de koloniën bindende voorschriften; en zeer juist was de verklaring van den minister VAN DEDEM in de eerste kamer: „Zoo er bepalingen van de instructie mochten zijn die op tweeërlei wijze kunnen worden uitgelegd, dan moeten zij natuurlijk in dien zin uitgelegd worden dat zij met het regeerinsreglement strooken"; de gouverneur-generaal toch ontleent zijne macht niet aan den Koning maar uitsluitend aan dat reglement, dat is aan de wet en daarin wortelen ook te bevoegdheden van het opperbestuur; de Koning kan alzoo noch bij de instructie noch op andere wijze ooit den gouverneur-generaal machtigen in strijd met de wet te handelen en deed zulk geval zich voor, dan zou de gouverneur-generaal daaraan geen gevolg mogen geven, want deed hij dit, dan zou hij vallen ander de bepaling van artikel 38 c. en strafbaar zijn. Moest zulk een geval ondenkbaar geacht worden, niettemin heeft het zich voorgedaan èn onder den minister FRANSEN VAN DE PUTTE èn onder den minister KEUCHENIUS, die den gouverneur-generaal machtigden om te handelen in strijd met artikel 36 en waarover bij dat artikel zal worden gesproken. De gouverneurs-generaal LOUDON en PIJNACKER HORDIJK hadden aan die machtiging geene uitvoering mogen geven. Want men houde wel in het oog dat eene machtiging van den Opperbestuurder den gouverneur-generaal nimmer dekt als de fun-

damenteele wet de daad waartoe gemachtigd wordt niet toelaat, omdat de gouverneur-generaal wel de wet, het regeeringsreglement, maar niet eene instructie bezweert en speciaal om het voorschrift van artikel 38 sub. c.

Is dan eene instructie eigenlijk wel in overeenstemming met de koloniale staatsinstellingen?

Strikt genomen: neen; in overeenstemming er mede is ze niet. De grondwet kent haar niet; het regeeringsreglement kent haar niet; beiden zwijgen er geheel van. Evenwel in strijd er mede kan ze niet geacht worden. Ziehier de gronden waarom: den gouverneur-generaal strekt tot richtsnoer het regeeringsreglement; deze wet verstrekt hem den lastbrief tot regeeren in naam des Konings; de Koning heeft krachtens de grondwet het opperbestuur over de koloniën; de gouverneur-generaal is vertegenwoordiger des Konings in de koloniën; den Koninklijken opperbestuurder, evenals de gouverneur-generaal gebonden aan de wet waar het betreft de bevoegdheden aan het opperbestuur verbonden, kan het recht niet worden betwist aan Zijn vertegenwoordiger nadere instructiën te geven binnen de grenzen der wet en die betrekking hebben op zijn bestuur of op de wetgeving *in* de koloniën; het laatste door artikel 20. En wat het eerste, het bestuur, aangaat: het regeeringreglement legt in verschillende artikelen — b. v. bij oorlogsverklaring, het sluiten van tractaten, bij de gouvernementscultures, e. a. — aan den gouverneur-generaal den plicht op te handelen met inachtneming der bevelen desKonings. De Koning kan dus èn ten aanzien van zoodanige onderwerpen van regeeringsbeleid waar dit uitdrukkelijk bij de daarop betrekkelijke artikelen is bepaald, èn ten aanzien van niet uitdrukkelijk aangewezen onderwerpen, krachtens artikel 1, aan den gouverneur-generaal bij eene instructie zoodanige regelen voorschrijven als Hij voor de richtige uitoefening der regeering in Zijn naam noodig acht, mits die regelen nimmer afwijken van de grondwet, van het regeeringsreglement of van andere door den rijkswetgever vastgestelde bindende voorschriften. Waar derhalve aan het Koningschap het koloniaal opperbestuur inhaerent is en in naam van den Koning geregeerd wordt door den gouverneur-generaal, daar bestaat tegen de handhaving eener instructie, ofschoon nergens in het regeeringsreglement noch in de grondwet genoemd, geen staatsrechtelijk bezwaar. Bij eene herziening van het regeeringsreglement zou het evenwel overweging verdienen of niet dáárin uitdrukkelijk van de instructie melding behoort te worden gemaakt dan wel het handhaven er van overbodig wierd gemaakt door in het regeeringsreglement zelf in eene omschrijving te treden waardoor eene instructie kon worden gemist.

De woorden „in naam des Konings” in de eerste alinea en die voorkomende in de tweede zinsnede „des Konings vertegenwoordiger” zien niet op den persoon des Konings of der Koningin; zij beteekenen dat de gouverneur-generaal regeert in naam van dengeen die de

drager is van het Koninklijk gezag en dat hij dit gezag, waaraan het opperbestuur grondwettig verbonden is, vertegenwoordigt. Drager van het Koninklijk gezag is niet uitsluitend de Koning maar krachtens de grondwet kan ook eene Koningin draagster zijn er van, zoodra Zij wordt geroepen tot den troon bij algeheele ontstentenis van mannelijk oir. Gedurende Hare staatsrechtelijke minderjarigheid wordt het Koninklijk gezag, zoo als thans het geval is, waargenomen door eene Regentes, waartoe de wet van 2 Augustus 1884, in Indië eerst afgekondigd in 1889 stbl. no. 58, heeft aangewezen Harer Majesteits moeder, de Koningin-weduwe en uit krachte waarvan Deze ook het opperbestuur der koloniën waarneemt. Evenzoo kan er sprake zijn van de waarneming van het Koninklijk gezag door een Regent indien de drager of draagster van de Kroon buiten staat geraakt de regeering waar te nemen en is in dat geval de Prins van Oranje, zoo Hij volle achttien jaren oud is, van rechtswege Regent, en bij ontstentenis van een Prins van Oranje wijst de wet den Regent aan. Ook dit geval heeft zich voorgedaan en werd bij de wet van 14 November 1890 indisch staatsblad No. 265 tot Regentes benoemd H. M. de Koningin EMMA. In de derde plaats wordt het Koninklijk gezag waargenomen door den raad van state in een der drie gevallen in artikel 45 der grondwet genoemd; dit had ook plaats in 1889 en 1890 gedurende korten tijd. Op welke onregelmatige wijze gehandeld werd bij de afkondiging in Indië der maatregelen, in al de genoemde gevallen in Nederland genomen, zullen we bij artikel 32 R. R. zien. Van eene dier onregelmatigheden is niets minder het gevolg geweest dan dat de wet van 14 November 1890 ned. stbl. no. 170 hier in Indië nooit in werking is getreden en nimmer rechtens verbindende kracht heeft gehad.

De regeering wordt door een gouverneur-generaal uitgeoefend „in naam des Konings" zegt artikel 1. Moet hiervoor thans niet gelezen worden: in naam der Koningin? Neen. De wet opgenomen in staatsblad 1891 no. 180 geeft in artikel 1 alleen het voorschrift dier verandering, niet waar het woord Koning gebezigd wordt, maar alleen *bij het gebruik* van formulieren, ambtstitels en officieële benamingen, in welk bindend voorschrift ook vastgesteld, behalve in de grondwet. Deze belangrijke wijziging in het oorspronkelijke ontwerp dier wet bracht de regeering aan bij de openbare behandeling in de zitting van 29 Mei 1891. Op de beteekenis dier wet voor deze koloniën kom ik èn bij artikel 33 èn bij artikel 74 nader terug. Wil men den landvoogd aanduiden met een anderen dan zijn ambtstitel van gouverneur-generaal dan is het rationeel alsdan te spreken niet van 's Konings vertegenwoordiger, wat strikt correct is, maar van den vertegenwoordiger der Koningin. Ik zeg in het spraakgebruik want staatsrechtelijk kennen we alleen den titel van gouverneur-generaal.

Waarover oefent de gouverneur-generaal de regeering uit? Over

de koloniën en bezittingen van het rijk in Azië, zegt artikel 1. Het ontwerpcharter van 1803 sprak van „de bezittingen en Etablissementen van de Bataafsche republiek in Asia". Het reglement van den raadpensionaris SCHIMMELPENNINCK van 1806 bezigde deze terminologie: bezittingen, forten, kantoren, plaatsen en ambtenaren van den Staat in Azie. Vrij zonderling want al waren er in dien tijd nog weinige particulieren, er waren er toch en deze vielen nu rechtens buiten die omschrijving. Het reglement van den Souvereinen Vorst van 1815 nam die fout over. De Commissarissen Generaal spreken in hun reglement van 1818 kortweg van: het hoogste gezag over *Nederlandsch-Indië* en deze term werd behouden in de latere regeeringsreglementen van 1827, 1830 en 1836. In de grondwet van 1848 was de terminologie gebruikt: de koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen. De minister van koloniën stelde in het I$^{e}$ ontwerp-regeeringsreglement de uitdrukking voor: het algemeen bestuur der bezittingen van het Rijk gelegen beoosten de kaap de Goede Hoop en uitmakende het gebied van Nederlandsch-Indië, maar hij lichtte niet toe waarom hij de uitdrukking in het toen van kracht zijnde reglement van 1836 niet overnam. Het woord „bezittingen" uitsluitend gebezigd in het regeeringsvoorstel was kenmerkend en de memorie van toelichting was nog kenmerkender voor den geest waarin het regeeringsreglement is voorbereid. Daarin schreef de minister: Nederlandsch-Indië is een wingewest dat, behoudens de welvaart der inheemsche bevolking, aan Nederland moet blijven verschaffen de stoffelijke voordeelen die het doel waren der verovering. Als specimen van koloniale politiek erg cyniek! Juister was 't zeker en terecht verklaarde de minister later: Ned.-Indië is geene kolonie in eigenlijken zin. De minister had vermoedelijk de door de Engelschen gemaakte strenge onderscheiding tusschen *possession* en *colony* op het oog. Maar de kamer maakte er aanmerking op en verwees, ook van haar standpunt terecht, naar de grondwet; men vreesde dat bij behoud van het regeeringsvoorstel de mogelijkheid tot kolonisatie zou zijn afgesneden, eene vrees die de regeering wel ongegrond achtte maar niettemin laschte zij in haar II$^{de}$ ontwerp het woord „koloniën" in, doch behield de overige bewoordingen, waartegen de kamer alstoen ook opkwam, die in plaats daarvan wilde lezen: koloniën en bezittingen van het Rijk in Azië, waarmede de minister zich ten slotte vereenigde.

Ook ten aanzien van het grondgebied bestaat er verband met de grondwet. Vóór de laatste grondwetsherziening bestond er, door den vorm waarin het eerste artikel gegoten was, twijfel omtrent de vraag of deze bezittingen staatsrechtelijk een deel uitmaakten van het rijk; de vraag moest beslist ontkennend worden beantwoord doch men wilde aan verderen mogelijken twijfel een einde maken en thans kan door de zeer duidelijke redactie van artikel 1 der grondwet geen meeningsverschil meer ontstaan en in het tegenwoordige grond-

wetsartikel vindt de vraag eene bevestigende beantwoording. Artikel 1 toch zegt nu: „Het Koningrijk der Nederlanden omvat het grondgebied in Europa benevens de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen." Staatsrechtelijk maken de bezittingen in Azië alsnu een deel uit van Nederland. Zijn bij het nemen dier beslissing alle gevolgen, die ze medebrengt, overzien? In onmiddellijk verband met hetgeen in artikel 1 der grondwet wordt gedecreteerd staat de uitdrukkelijke toevoeging der tweede zinsnede van artikel 2 dat overal waar in de volgende artikelen, dus in de geheele grondwet, *het Rijk* wordt genoemd daarmede alleen bedoeld wordt het Rijk *in Europa;* vandaar dat door het verbod van artikel 23 de zetel der nederlandsche regeering nimmer naar Indië kan worden overgebracht. Wellicht te belemmerend. Zou van zulk een overbrengen in gewone omstandigheden wel nooit sprake kunnen zijn, iets anders is het indien buitengewone omstandigheden van ernstigen aard zich mochten voordoen, zooals oorlogsgevaar, in welk onverhoopt geval de wenschelijkheid van een, zij het tijdelijk overbrengen der regeering naar deze schoone, veilige en rustige streken eene belangrijke vraag zou kunnen worden. Dat is nu onmogelijk gemaakt en aan de mogelijkheid er van is blijkbaar zelfs niet gedacht.

Artikel 1 van het regeeringsreglement gebruikt nu de termen koloniën en bezittingen synoniem. Er is echter verschil in beide termen, theoretisch. De woorden *in Azië* zijn historisch juist maar wetenschappelijk niet. Bovendien: hoe kan hieronder vallen het nederlandsch gedeelte van Nieuw-Guinea, niet in Azië maar in Australië liggende? Dat gedeelte van Nieuw-Guinea in Australië werd administratief ingedeeld bij de residentie Ternate.

Uit welke wettelijke bepaling de indische regeering aan die indeeling het recht putte blijkt niet. Ze bestond ook niet. Allerminst uit artikel 1 van het regeeringsreglement. De gouverneur-generaal VAN REES verbood in 1888 den invoer van sterke dranken in het nederlandsch gedeelte van Nieuw-Guinea, een verbod in 1889 door den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK uitgebreid tot opium. Waaraan beiden hunne wetgevende bevoegheid in die aan Nederland toebehoorende streek, in Australië gelegen, ontleenden, werd niet gezegd. De ordonnantiën van staatsblad 1880 n°. 67. 1889 n°. 108, noemen leukweg artikel 20 van het regeeringsreglement dat alleen van kracht is voor de bezittingen van Nederland in Azië. Dat derhalve de op het verbod bedreigde straf geen wettelijken grondslag heeft is duidelijk. Trouwens hoe de indische regeering zich de handhaving van het verbod wel zou voorstellen? Nederland heeft in Nienw-Guinea niet één ambtenaar en die er in 1892 geplaatst werd is spoedig van daar verdreven. Wie dan, waar de gouverneur-generaal van Nederlandsch-Indië is onbevoegd, voor Nieuw-Guinea regelen moet? De wetgevende macht in Nederland. De gouverneur-generaal regeert de koloniën en bezittin-

gen, juister de bezittingen van het Rijk in Azië, uitmakende het gebied van Nederlandsch-Indië. Welk is dat gebied? Artikel 1 zegt het niet. Het onthoudt zich met voordacht van eenigerlei grensbepaling, om twee redenen: de onvolledigheid onzer geografische kennis in 1854; de noodzakelijkheid dat er mogelijkheid besta tot wijziging dier grenzen zonder herziening van het regeringsreglement. Maar nu gaat het niet aan tot het gebied van Nederland in Azië, grondgebied te brengen gelegen in Australië, bij administratieve indeeling. Daartegen is artikel 1 een beletsel. — De wenschelijkheid der opneming eener grensbepaling is wel bepleit maar ze zou uiterst moeielijk, zoo niet ondoenlijk wezen; ze is ook niet strikt noodzakelijk in het regeringsreglement, want vooral zullen daarop altijd de door Nederland met vreemde mogendheden gesloten tractaten hun invloed blijven uitoefenen, hetzij tractaten met mogendheden die heerschappij voeren over koloniaal grondgebied in Azië aan het nederlandsche grenzende zooals Engeland, Portugal; hetzij tractaten door vreemde mogendheden gesloten met indische vorsten zooals dat van Engeland met Broenei, van Spanje met Soeloe. De redenen die bij de grondwetsherziening in 1887 van eene bepaling der grenzen van het koninkrijk der Nederlanden deden afzien, gelden in hoofdzaak ook voor het koloniaal gebied in Azië.

Ofschoon het regeeringsreglement 't dus niet zegt, is het niettemin van het hoogste gewicht vast te stellen wat we onder het gebied in Azië van Nederland, onder het Nederlandsch-Indisch gebied staatsrechtelijk hebben te verstaan, vooral ook om artikel 27 alinea 2.

Dat gebied nu moet worden gesplitst in:

A. direct grondgebied, wat men gewoon is te noemen gouvernementsgebied.

B. landen met eigen bestuur en deze heeft men weêr onder te verdeelen in die van de:
   I. vorsten met onbeperkt zelfbestuur.
   II. vazalstaten.
   III. vorsten met gouvernementsambtenaren in hun rijken.

C. streken van die stammen die niet onder inlandsche vorsten staan, en die worden aangeduid met den term indische volken.

Bij artikel 27 alinea 2 zien we het rechtsgevolg dezer verdeeling.

Waarop berust onze heerschappij over dat geheele gebied? De vraag is gedaan en heeft voor het eerst een punt van bespreking uitgemaakt in de tweede kamer der staten-generaal bij gelegenheid van het in 1891 gehouden Flores-debat; er werd gevraagd of wij recht hadden eene expeditie naar Flores te zenden en er waren er die dit ontkenden. Daargelaten de vraag of het wenschelijk is dat in de nederlandsche vertegenwoordiging twijfel geuit wordt aan den rechtsgrond van ons koloniaal bezit en of het niet bedenkelijk is hierdoor de mogelijkheid te openen dat bij eventueele geschillen met

andere koloniale mogendheden door deze van ons geëischt wordt ons bezit te legitimeeren en onzen rechtstitel aan te toonen, bleek dat de minister van koloniën MACKAY niet voldoende en niet krachtig genoeg het debat wist te beheerschen en zelf voedsel gaf aan den twijfel die tijdens de beraadslaging nog steeg.

De heerschappij van Nederland over de bezittingen in Azië steunt: *primo* op de staatsregeling van 1798 in artikel 247 waarvan wordt gedecreteerd „dat de Bataafsche Republiek tot zich neemt alle de bezittingen en eigendommen der gewezen Oost-Indische Compagnie benevens alle derzelver schulden.” Het gebied, tot dusver bestuurd door eene private handelscompagnie met machtiging van het toen bestaande souverein gezag, werd voor het eerst gebied van de Republiek waartegenover de schuldenlast werd geamalgameerd in de staatsschuld. De wet zou, krachtens artikel 250 dier staatsregeling, de inwendige staatsinrichting der bezittingen regelen.

*secundo* op de tractaten sedert door het nederlandsche souvereine gezag gesloten met europeesche mogendheden die ons gezag en onze heerschappij over de koloniën erkenden, implicite ons waarborgden tegen aanranding van die zijden, die eene schennis dier tractaten wezen zou.

*tertio* op de contracten gesloten met inheemsche vorsten, hetzij vóór 1798 door de vertegenwoordigers der O. I. compagnie hetzij daarná door de vertegenwoordigers van het nederlandsch gezag.

*quarto*: par droit de conquête, wat grootendeels de aanvankelijke oorsprong is geweest van het nederlandsch gezag in deze gewesten. — Dit is echter niet een afgesloten tijdperk; dit recht van inbezitneming, voortspuitende uit verovering blijft steeds voor uitoefening vatbaar. Hoofddoel moet natuurlijk zijn langs vredelievenden weg hen onder ons direct gezag te brengen die nog onder een min of meer drukkend eigen inlandsch bestuur gebukt gaan en zoo zij zelven, als herhaaldelijk op Sumatra geschiedde, daartoe den wensch te kennen geven dan wordt dat hoofddoel op kalme wijze bereikt, waarbij dan het belang der bevolking op den voorgrond moet staan die, welke schaduwzijden ons direct gezag in sommige opzichten voor haar moge medebrengen indien niet met tact de overgangstoestand wordt geleid, in elk geval het groote voordeel van een geregeld bestuur, en het nog grooter voordeel van rechtszekerheid erlangt. Edoch mocht de noodzakelijkheid zich voordoen van onderwerping, niet langs vredelievenden weg te verkrijgen, dan wordt ze mogelijk door den weg van wapengeweld tegen die volken of stammen wier niet-onderwerping voor ons vreedzaam bezit van het overige gebied gevaar zou kunnen opleveren. Het droit de conquête is een recht, maar iets anders is het of en wanneer de noodzakelijkheid bestaat er gebruik van te maken. Tegenover eene vreedzame bevolking die ons niets in den weg legt, wier handelingen ons overig bezit niet in gevaar brengen, zou het gebruik maken van dat recht ons meer nadeel toebrengen dan hun en elk agressief optreden onver-

antwoordelijk zijn, maar niet iedere bevolking is even vreedzaam of gedraagt zich vreedzaam en keert zij zich tegen ons dan kunnen wij haar of tot reden brengen ook met geweld, of haar onderwerpen en als gevolg daarvan haar en haar gebied onder ons bestuur brengen. Ons recht daartoe kan niet worden betwist omdat het tot grondslag heeft onze heerschappij.

Wat nu zonder aanduiding van grenzen in artikel 1 wordt saamgevat onder de benaming „gebied van Nederlandsch-Indië" is een wettelijk samengesteld lichaam als waarvan sprake is in artikel 112 R R n. l. een rechtspersoon, als criterium voor het bestaan waarvan niet geldt autonomie, die er alleen het gevolg van is. Het complex der bezittingen aangeduid met den term: Nederlandsch-Indië, vormt een zedelijk lichaam op openbaar gezag ingesteld, als bedoeld in artikel 1653 van het indisch burgerlijk wetboek en daarom geheeten publiekrechtelijk zedelijk lichaam in tegenstelling van de privaatrechtelijke; 1) als rechtspersoon wordt dat publiekrechtelijk lichaam beheerscht door de wettelijke verordeningen waaraan het zijn bestaan ontleent, het regeeringsreglement in verband met de grondwet, en door de daarin wortelende organieke voorschriften; de bepalingen van artikel 1653 sqq. gelden slechts voor zoover de fundamenteele en organieke voorschriften daarvan niet afwijken. Nederlandsch-Indië is een rechtspersoon welks bestaan wortelt in het publieke recht, evenals exempli gratia de provinciën waaruit het gebied van het rijk in Europa bestaat; het bestuur van dien rechtspersoon berust bij een gouverneur-generaal; Nederlandsch Indië kweekt, beheert en verantwoordt een eigen vermogen dat beheerd wordt door den bestuurder op de wijze als de jaarlijksche begrooting van dat vermogen aanwijst, onverschillig of deze aanwijzing geschiedt door eene andere macht dan de bestuurder; ook de provinciale begrootingen in Nederland worden vastgesteld door eene andere macht dan die ze uitvoert en beheert. De contrôle op dat vermogen geschiedt door een college, de algemeene rekenkamer in Nederlandsch-Indië. De verantwoording geschiedt door den bestuurder, de regeering, aan den rijkswetgever. Dat er uit dat vermogen, uit de geldmiddelen van Nederlandsch-Indië, bijdragen moeten verstrekt worden aan Nederland is een gevolg geweest van het breken met de batigslotpolitiek en van de neiging om aan de schatkist van Nederland bij te dragen niet meer tot een onbeperkt maar tot een aangewezen bedrag, en toont juist aan het doel van den wetgever niet om inkomsten en uitgaven van koloniën en moederland te amalgameeren maar om uit het vermogen van Nederlandsch-Indië te doen bijdragen, terwijl de eisch van vaststelling van het slot der indische rekening bij de wet niet beteekent dat per se een voordeelig slot aan Nederland moet worden toegekend, maar dat de be-

1) Zie mijne verhandeling over de rechtspersoonlijkheid in deel 41 en volgg. van het tijdschrift: het Recht in N. I.

stemming er van telkens zal worden aangewezen. Dat er geene scheiding der financiën van Indië en Nederland bestaat is alleen waar in dézen zin dat de geldmiddelen, het vermogen door Indië gekweekt, niet uitsluitend strekken ten bate van Indië alléén, maar ook voor een deel moeten en voor een ander deel kunnen strekken ter tegemoetkoming aan de uitgaven van Nederland, edoch dat beteekent niet dat Indië niet zou hebben eigen vermogen. Dat heeft het zeker; het is echter beperkt in de bestemming er van; aan het bezit van eigen vermogen is geenszins inhaerent een volkomen vrij beheer er van. De bestuurder van Indië is in dat vrije beheer in zooverre beperkt als hem grenzen getrokken zijn door de begrootingsposten doch waarbinnen hij volkomen vrij beheer uitoefent. Scheiding van het beheer en van de verantwoording bestaat wel degelijk en de bestuurder van Nederlands geldmiddelen, de minister van financiën, heeft noch met beheer noch met verantwoording van indische geldmiddelen iets van doen. Nederlandsch-Indië heeft eigen vermogen, een eigen doel, eigen bestuur, een zelfstandig rechtsbestaan; als publiekrechtelijk zedelijk lichaam is het eveneens vatbaar voor privaatrechtelijke bevoegdheden. Als rechtssubject erkend door artikel 1 R R; in de comptabiliteits wet passim; in artikel 98 R R in artikels 519. 520. 521. 523. 1129. B W; in artikel 6 van het reglement op de rechtsvordering, wordt het bestuurd door den gouverneur-generaal die den rechtspersoon iure privato vertegenwoordigt en diens vermogen beheert. Ik heb ietwat uitvoeriger die vraag der rechtspersoonlijkheid behandeld omdat het bestaan er van in een door de indische regeering gevoerd proces door de tegenpartij werd betwist, door den raad van justitie te Semarang werd aangenomen op gronden echter die ik niet gaarne tot de mijne zou maken en die in zijn vonnis, opgenomen in het indisch weekblad van het recht no. 1431, aan artikel 1 van het regeeringsreglement eene nog al zonderlinge uitlegging geeft en besliste dat Nederlandsch-Indië niet is een publiekrechtelijk zedelijk lichaam maar wel een privaatrechtelijk; eene curieuse beslissing en die getuigt van eene heillooze maar vaak voorkomende verwarring van publiek en privaat recht. Het hoog-gerechtshof van Nederlandsch-Indië, in appel rechtsprekende, poogde in zijn arrest, opgenomen in Weekblad no. 1457, die quaestie der rechtspersoonlijkheid ter zijde te laten en besliste haar niet doch bekrachtigde het vonnis op andere gronden; het arrest bevat echter de merkwaardige thesis, quae autem superflua, dat artikel 1 R R den gouverneur-generaal heeft toegekend al de rechten en bevoegdheden noodig om binnen de perken der wet als vertegenwoordiger van den Koning de regeering *en mitsdien* al de rechten des Konings uit te oefenen! De verdediging dezer stelling zou ik niet gaarne op mij nemen. Maar het hoog-gerechtshof had zich mijns erachtens aan de beslissing omtrent de betwiste rechtspersoonlijkheid niet mogen onttrekken; het arrest verklaarde nu wel „dat die vraag buiten beschouwing kon blijven daar toch de

gouverneur-generaal in elk geval als schuldeischer bevoegd was" maar de quaestie was juist of de gouverneur-generaal den rechtspersoon vertegenwoordigde en of de naleving van pachtcontracten, eene privaatrechtelijke handeling van den bestuurder van het publiekrechtelijke zedelijke lichaam, door zijn vertegenwoordiger krachtens art. 68 alinea 2 R R, in rechten door *dien* bestuurder, in *die* qualiteit kon worden gevorderd. En dat besliste het arrest niet en had dit moeten beslissen. De gronden waarop de vraag bevestigend moet worden beantwoord volgens het koloniaal recht, zette ik hierboven uitéén.

Artikel 1 R R consacreert het zeer belangrijke beginsel van een éénhoofdig bestuur, van een centraal gezag berustende bij den gouverneur-generaal. Niet een organisch geheel, maar eene mechanische bestuursorganisatie is die van deze koloniën met een sterk centraliseerend karakter. De draden in handen van één, allen uitloopende op één punt. Er kan verschil bestaan over de vraag in hoeverre politieke decentralisatie en autonomie der deelen ook voor koloniën gewenscht is. Engeland heeft daarop het antwoord gegeven voor een deel zijner koloniën, maar men verlieze hierbij vooral niet uit het oog het onderscheid tusschen *colonies* en *possessions*, door Engeland nooit verwaarloosd. Voor een deel zijn Engelands *colonies*, koloniën in den oeconomischen zin van het woord. Nederlandsch-Indië is in dien zin geene kolonie; het is eene bezitting en wordt als zoodanig beheerd al wordt vaak in onze wetten de dubbelzinnige uitdrukking gebezigd koloniën èn bezittingen als synonima, wat ze niet zijn. Waarom men dien term gebruikte hebben we gezien. Maar noch in 1848 noch in 1854 bestond er de geringste twijfel aan den waren aard van den rechtstoestand van dit gebied. Als men, zoo als de regeering in 1854 gewild had, alleen van bezittingen had gesproken, als men geleerd had de begrippen koloniën en bezittingen niet dooreen te haspelen dan zou hierdoor dwaling zijn voorkomen. Voor zijne *colonies* kent Engeland decentralisatie en autonomie, voor zijne *possessions* niet. Nu zij men op zijne hoede om niet botweg een beroep te doen op Britsch-Indië dat eene kolonie vormt, waar het betreft Nederlandsch-Indië, dat eene bezitting is van het moederland. Wil men de beginselen van RAFFLES daadwerkelijk gaan toepassen, waarvan het evenwel nog verre af is; wil men Indië door vrijheid tot ontwikkeling brengen ten bate van de inheemsche bevolking, dan moet men de bestuursbeginselen veranderen; dan moet in de eerste plaats de fundamenteele wet, het regeeringsreglement worden gewijzigd. Maar men overwege wel dat het niet aangaat Engelsche regelingen tot voorbeeld te stellen aan Nederland en die te willen enten op Nederlandsch-Indië, zoolang de basis van beider stelsel van bestuur verschilt. En wat de zaak zelve aangaat: valt er te roemen op schitterende resultaten verkregen met decentralisatie en autonomie

daar waar die beginselen worden toegepast? In Britsch-Indië of in Fransch Indo-China? Decentralisatie en autonomie brengen mede invloed in meerdere of mindere mate van de geregeerden op de regeering. Beiden ontbreken in Nederlandsch-Indië. Van contrôle, van invloed der ingezetenen op het bestuur is hier geene sprake, veelmin van autonomie. Streng centraliseerend is ons stelsel van bestuur. Maar is dat zoo erg? In geenen deele. Nauwelijks kan er gesproken worden van eene maatschappij, van een maatschappelijk verkeer in zijn velerlei schakeeringen, en zoo al dan is die maatschappij, wat het overheerschende ras aangaat, zóó klein dat het geheele aantal Nederlanders in het uitgestrekte koloniale gebied nog niet de bevolking uitmaakt van eene kleine stad in het moederland. Edoch de begrippen decentralisatie en autonomie, waar men ze op koloniën wil toepassen, bedoelen niet enkel invloed en medewerking der leden van de europeesche maatschappij alléén maar ook zeer bepaald van de inlandsche bevolking, van het millioenental nevens het duizendtal. Om haar echter met vrucht te kunnen roepen tot medewerking aan de bestuurstaak of tot mederegelen van bepaalde onderwerpen zal onvermijdelijk daaraan moeten voorafgaan het openen van de gelegenheid tot verdere ontwikkeling. Die gelegenheid ontbreekt, ja wordt zelfs gemist voor hen die geroepen zijn later als inlandsche besturende ambtenaren op te treden, die zich thans in de praktijk en door de routine moeten vormen, zeker eene goede school maar niet eene voldoende. Het inlandsch ambtenaarspersoneel in N.-I. staat vrij hoog, zeker hooger dan elders. Zoowel onder de inlandsche besturende als rechterlijke ambtenaren worden velen gevonden die in geen enkel opzicht behoeven onder te doen voor onze europeesche ambtenaren, in sommige opzichten de meerderen zijn van dezen. Maar daarom zijn ze nog niet vatbaar om geheel zelfstandig mede te werken aan de regeertaak; zij zijn met de europeesche ambtenaren voortreffelijke raderen in de bestuurmechaniek, maar om deze in beweging te brengen, daartoe worden nog andere bekwaamheden, andere hoedanigheden vereischt dan zij zich hebben kunnen eigen maken. Daartoe wordt bovenal eene mate van zelfstandigheid gevorderd die in westerlingen zelden, in oosterlingen nog zeldzamer wordt aangetroffen en wij zijn er allerminst op uit geweest zelfstandigheid onder de inlandsche hoofden en bevolking aan te kweeken. Men kan niet voorzichtig genoeg zijn om westersche begrippen en denkbeelden, geworteld en gerijpt in een geheel ander midden, onder een zoo ten eenenmale afwijkend ras, verschillend van oorsprong, zeden, godsdienst, taal, opvattingen, gevoelens, pasklaar te willen maken voor of over te planten op eene oostersche maatschappij die van een niet éénhoofdig bestuur, van een niet centraliseerend gezag niet de flauwste notie heeft en wier godsdienstige wetten, eerbiediging waarvan de grondslag is van bestuur en civiele rechtspraak, de westersche begrippen van decentralisatie en autonomie, waarvoor zelfs het passende aequivalent

in de nederlandsche en inlandsche talen ontbreekt, niet kennen en ....er volstrekt niet minder om zijn. Er is meer: wil men de medewerking der ingezetenen gaan inroepen, zal men dan een deel uitsluiten of allen roepen? Zal men zich bepalen tot de inheemsche bevolking of zal men ook de met haar gelijkgestelden roepen? Allen zijn ingezetenen. Maar in het laatste geval zou de kanker waaraan Nederlandsch-Indië lijdende is door de al te groote macht of de groote almacht, al naar men wil, der vreemde oosterlingen op de inlanders in betreurenswaardige mate verergeren. En toch waar het een beginsel geldt moet men het consequent kunnen doorvoeren. Aan den anderen kant: de ingezetenen, die oostersche vreemdedelingen zijn, te weren omdat ze schoon hier geboren van anderen oorsprong zijn, zou eene miskenning wezen van het belang dat ook die groote groep van ingezetenen heeft bij een goed bestuur. Beperking der deelneming aan de publieke zaak tot de nederlandsche ingezetenen alleen zou, waar deze voor verreweg het grootste deel ambtenaren zijn, tot zoo groote bezwaren aanleiding geven dat daaraan niet te denken is. Als ambtenaren zijn ze ondergeschikt aan en uitvoerders van den wil van den hierarchisch hooger geplaatste; en zij zouden worden geroepen tevens zelfstandig voorstellen te beoordeelen van die hierarchisch hoogeren uitgaande. Zulk eene abstractie van den ondergeschikten ambtenaar door den privaten persoon is ondenkbaar in Indië. Tot hoe groote conflicten zulk een toestand leiden kan, daarvan heeft eene andere nederlandsche kolonie allertreurigste voorbeelden opgeleverd door botsingen, die ook hier niet zouden achterwege blijven doch hier veel ernstiger gevolgen zouden na zich slepen. In zulk een hybridischen toestand moet niet een ambtenaar, allerminst in Indië, worden geplaatst, die zelfs in Nederland tot moeielijkheden heeft geleid, waar den staatsburger alle rechten zijn toegekend die hem zijne volksvrijheden waarborgen, doch die hier worden gemist. Ginds de waarborg om zijne gedachten vrijelijk te uiten in schrift en woord; hier geene vrijheid van drukpers noch recht om zich te vereenigen tot bespreking der publieke zaak. 't Geringe aantal der niet-ambtenaren, der particulieren, zou de schaal niet kunnen doen overhellen, ongelijk verspreid als ze zijn over het gebied der koloniën, daargelaten het gemis aan voldoende waarborgen voor kunde, rechtsgevoel en integriteit, onmisbare voorwaarden tot deelneming aan de publieke zaak. Waar winstbejag als regel de oorzaak was hunner vestiging, en hoofddoel het vergaren van een vermogen om na bereiking van dat doel aan Indië zoodra mogelijk den rug toe te keeren, daar is de vrees gerechtigd dat de onmisbare toewijding ontbreekt aan het belang van het land en van zijn bevolking. Men schept niet eene maatschappij die alleen historisch zich ontwikkelt. En zulk eene europeesche maatschappij bestaat niet in Indië en evenmin is de inrichting der inlandsche maatschappij van dien aard dat haar leden met vrucht zouden kunnen medewerken aan de staatstaak

anders dan als raderen in de mechaniek. Gedurende den langen tijd onzer heerschappij over deze gewesten hebben wij de inlandsche maatschappij zeker niet opgeleid tot zelfstandigheid, zelfs niet den prikkel er toe aangewakkerd; vroeger hield het overheerschende ras uitsluitend de eigen financiëele belangen in het oog, en eerst zeer laat is het ook iets gaan doen voor de intellectuëele belangen van het overheerschte ras, aan welks moreele belangen al zeer weinig gedacht is en wordt; de geschiedenis onzer heerschappij over deze gewesten is er eene waar de zucht tot geld maken als een draad doorloopt, met vernietiging van de zelfstandigheid der bevolking waar dit kon als op Java, en waar dit niet kon als op de buitenbezittingen daar liet men de bevolking aan zich zelve over. En nu zou men hier beginselen willen gaan toepassen en uitvoeren die, zoo al niet een modelmaatschappij dan toch er eene vorderen die historisch geheel anders ontwikkeld is. Neen, daaraan behoort nog heel wat anders en heel wat meer vooraf te gaan en krachtig moet de stem zijn die zich daartegen verheft opdat onze heerschappij, in plaats van te verzwakken, versterkt worde en zich krachtig uite. Proefnemingen met nieuwe stelsels zijn altijd bedenkelijk; ze zijn dit in hooge mate waar het geldt onze bezittingen in Azië waar met het bestaande, toch beproefde, stelsel van bestuur nog zoo heel veel te doen overblijft en nog zooveel kan worden gedaan ter bevordering der belangen van de inlandsche bevolking, die er zich koud noch warm over maakt hoe wij ons bestuurstelsel noemen, mits wij haar rechtvaardig besturen, en die geen behoefte gevoelt aan verandering, allerminst aan invloed op het algemeen bestuur mits haar de waarborg gelaten wordt van artikel 71 van het regeeringsreglement, door den oud-minister van koloniën FRANSEN VAN DE PUTTE zoo volkomen naar waarheid genoemd: het palladium harer vrijheid. De inlandsche bevolking is nog niet sui iuris, wil men haar eerst daartoe brengen, goed, maar dan zal pas later, als dat resultaat verkregen is, de vraag ter sprake kunnen komen of ze vatbaar is voor eene toepassing van westersche begrippen van publiek recht die het einddoel kunnen zijn, nimmer het middel.

## Art. 2.

De gouverneur-generaal moet Nederlander zijn en den ouderdom van dertig jaren vervuld hebben.

Hij wordt door den Koning benoemd en ontslagen en mag zijne waardigheid niet nederleggen, noch Nederlandsch-Indië verlaten, zonder magtiging van den Koning.

---

Wie volgens de koloniale instellingen nederlander is zegt artikel 107, waar het nederlanderschap zal worden behandeld. De kiem van het in de eerste zinsnede van artikel 2 bepaalde ligt in het ontwerp-charter van 1803; voor het eerst bevatte dit den eisch dat de gouverneur-generaal met de raden van Bataafsch Indiën moesten zijn geborene ingezetenen der Bataafsche republiek. Sedert is het nederlanderschap een vereischte gebleven. Tijdens de O. I. C. zijn ook wel vreemdelingen tot gouverneur-generaal benoemd; reeds in den aanvang DE CARPENTIER, te Antwerpen geboren maar die te Leiden studeerde; PATRAS, geboren te Grenoble doch na de herroeping van het edict van Nantes uitgeweken; THEDENS, geboren te Friedrichsstadt en als gemeen soldaat naar Indië gegaan; WIESE te Bremen geboren.

Aan den eisch van te behooren tot de gereformeerde religie, als regel gesteld door de compagnie, werd echter niet altijd de hand gehouden want SPECX en MAETSUIJCKER waren roomsch-katholiek en VALENTIJN zegt bijzondere redenen te hebben om te gelooven dat de laatste een jezuiet was, zonder echter die redenen op te geven tenzij het in zijne oogen voldoende reden was te Leuven gestudeerd te hebben! Van af het tijdstip dat Indië is geworden bezitting van den staat werd op het belijden van een bepaalden godsdienst niet meer gelet. Na 1854 is evenwel nimmer een roomschkatholieke landvoogd benoemd en een israeliet heeft nooit van af onze vestiging in Indië het bewind gevoerd.

De leeftijd — ouderdom noemt artikel 2 den nog jeugdigen leeftijd van dertig jaren — is aangenomen met het oog op dien, gevorderd voor het lidmaatschap der staten generaal.

De gouverneur-generaal wordt door den Koning benoemd op voordracht van den ministerraad; bij die voordracht kan nu wel de minister van koloniën groot gewicht in de schaal leggen maar de raad van ministers beslist. Bij de wording van het regeeringsregle-

ment heeft men zich voorgesteld dat in den regel een nederlandsch staatsman tot de waardigheid zou worden geroepen en de bedoeling was meer in 't bijzonder één die niet eene indische carriere achter zich had, en zoo al, dan toch later in Nederland zijne politieke sporen had verdiend en gebruikt. Die bedoeling stond zoo vast dat bij het tot stand komen van dit regeeringsreglement door niemand gedacht werd, allerminst door de toenmalige regeering, dat er ooit van zou worden afgeweken. De uitingen ten dien aanzien laten hieromtrent geen twijfel over en enkele bepalingen werden juist door de regeering verdedigd met het argument dat „kort na de aankomst van een nieuwen gouverneur-generaal hij nog geen tijd gehad heeft eenige persoonskennis op te doen." Juist die kennis van personen in Indië wilde men liever niet in den landvoogd. Moge die bedoeling al hebben voorgezeten, er is niet zelden van afgeweken sedert 1854. De gouverneurs-generaal SLOET VAN DE BEELE, griffier der staten van Gelderland; VAN LANSBERGE, gezant bij het Belgische Hof; 's JACOB, oud-spoorwegdirecteur, konden bij hunne benoeming toch niet onder de nederlandsche staatslieden worden gerangschikt zooals PAHUD, MIJER, VAN REES, PIJNACKER HORDIJK.

Voor het eerst is van het in 1854 aangenomen beginsel afgeweken door de benoeming in 1893 van JHR. C. H. A. VAN DER WIJCK die zijn geheelen loopbaan in Indië volgde en daarna aan het publieke staatsleven in Nederland geen deel nam.

Een vaste duur van tijd voor het bekleeden van de waardigheid is niet bepaald en terecht. Het ontwerp-charter van 1803 bevatte het verbod aan den gouverneur-generaal om binnen de vijf jaren ontslag te nemen doch die termijnsbepaling is in geen der regeeringsreglementen, die in werking traden, opgenomen. In de praktijk is die termijn echter usance gebleven ofschoon 's JACOB en VAN REES korter, VAN LANSBERGE langer dan vijf jaren aan het bewind bleven. Onraadzaam zou het zijn een vasten termijn op te nemen maar wenschelijk en in het belang der stabiliteit van de regeering zou het zeker zijn indien niet telkens om de vijf jaren een nieuwe landvoogd werd benoemd. Die korte spanne tijds, vooral in Indië kort, belet eene krachtige ontwikkeling en is oorzaak dat een gouverneur-generaal op het tijdstip waarop hij geheel vertrouwd kan zijn geraakt met het raderwerk van het algemeen bestuur, met de beteekenis der belangrijke vraagstukken, aftreedt. Dit klemt te meer ten aanzien van een gouverneur-generaal die niet een indische loopbaan achter zich heeft en wien voorbereiding en het vertrouwd raken met toestanden en personen uitteraard langeren tijd kost.

Vastheid van bestuur is eene hoofdvoorwaarde, overal, niet het minst voor een koloniaal bestuur. Wisseling van personen, toch reeds zoo veelvuldig, behoorde zooveel mogelijk vermeden te worden.

Het belang van moederland en koloniën brengt mede dat een goed gouverneur-generaal zoo lang mogelijk bekleed blijft met de waardigheid, zóó noemt het regeeringsreglement de functie, niet een ambt.

De benoeming geschiedt bij opene brieven des Konings die door den gouverneur-generaal bij de aanvaarding zijner waardigheid in eene zitting van den raad van Indië worden overgelegd met het bewijs der eedsaflegging. De vroeger bestaande gewoonte tot afkondiging in het staatsblad van het koninklijk besluit van benoeming en van de hiertoe betrekkelijke opene brieven, waarnaar het benoemingsbesluit uitdrukkelijk verwijst, ofschoon geene daad van wetgeving, is ook na 1854 gevolgd, terwijl zelfs de proclamatie waarbij den volke wordt kond gedaan van de overdracht der regeering in het staatsblad wordt geplaatst. Tusschen het besluit van benoeming en de naar aanleiding hiervan opgemaakte opene brieven is verschil; bij artikel een van het besluit wordt de gekozene benoemd tot gouverneur-generaal van Nederlandsch-Indië, zonder verdere bijvoeging; bij de opene brieven verklaart Hare Majesteit te hebben benoemd „tot gouverneur-generaal van Nederlandsch-Indië èn tot opperbevelhebber van de aldaar aanwezige zee- en landmacht;" het opperbevelhebberschap oefent de gouverneur-generaal uit krachtens de opdracht van de wet, artikel 42 RR, zoodat eene benoeming daartoe niet noodig is en tot de dwaling zou kunnen leiden dat ooit een ander dan de gouverneur-generaal opperbevelhebber zou kunnen zijn. Blijkbaar eene reminiscens van vroegere staatsrechtelijke toestanden die èn door de grondwet èn door het regeeringsreglement wijziging ondergingen, doch ondanks de wijziging van bestuurstelsel blijven voortbestaan, wat ook bij andere onderwerpen nog vaak het geval is.

De titulatuur van den gouverneur-generaal is die der ministers en generaals: Excellentie. Tijdens de O. I. C. was de titel: Edele Heer, soms ook Hoog Edele Heer in den vocativus; anders: Zijne Edelheid. Alleen MOSSEL verkreeg den titel van Excellentie omdat hij tot generaal der infanterie was benoemd. DAENDELS. die hier voor de eerste maal vertegenwoordiger eens Konings was, voerde den titel Excellentie voor het eerst en deze is sedert behouden gebleven. Vermits de titel inhaerent is aan de waardigheid vervalt hij na het nederleggen er van.

Artikel twee verbiedt den gouverneur-generaal het gebied van Nederlandsch-Indië te verlaten zonder machtiging des Konings. Hetzij tijdens het vervullen der waardigheid, hetzij bij het nederleggen er van, om Indië te kunnen verlaten moet de gouverneur-generaal daartoe 's Konings verlof hebben. Binnen het gebied kan de landvoogd wel reizen. De kosten hieraan verbonden worden op de indische begrooting gebracht zoodat de tweede kamer die kan beperken. Voor reizen binnen Nederlandsch-Indië werd vroeger, vóór de vaststelling der begrooting bij de wet, jaarlijks *f* 100,000 uitgetrokken. Als gevolg hiervan was het eene constante gewoonte dat de gouverneurs-generaal tijdens hun bewind althans Java bereisden. Op zich zelve was dit zeer gewenscht; het bood de eenige gelegenheid aan om uit eigen oogen te leeren zien en reeds eene patriasche missive van

1638 zeide: „alzoo men bij eigen ondervinding beter als uit de rapporten oordeelen kan.” In de volksvertegenwoordiging kantte men zich echter tegen het aanzienlijke bedrag der onkosten en na 1867 werd het bedrag verminderd tot *f* 10,000 tot dat de minister van koloniën ALTING MEES voorstelde het te verhoogen en het later gebracht werd op *f* 50000.— Het bezoeken der verschillende deelen van den archipel door een gouverneur-generaal is echter uitzondering geworden en bepaalt zich tegenwoordig schier alleen tot een korten uitstap tot opening van een spoorlijn. Voor de zoo belangrijke buitenbezittingen, naar enkele gedeelten waarvan eene reis even spoedig soms spoediger mogelijk is dan naar een deel van Java, zou een bezoek van den gouverneur-generaal goede vruchten kunnen dragen. Aan het voornemen van den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK om een deel van Sumatra te bezoeken werd geen gevolg gegeven.

Het bedrag der bezoldiging heeft nog al wisseling ondergaan. Van eene regeling voor den eersten gouverneur-generaal BOTH blijkt niet; wel voor zijn opvolger REIJNST aan wien werd toegekend *f* 700 's maands; aan REAEL *f* 600.— aan COEN en DE CARPENTIER *f* 800; toen COEN voor de tweede maal benoemd werd bedong en verkreeg hij eene bezoldiging van *f* 1200 's maands en daarenboven: „voor zijne tafel, welke van agt tot tien borden moest zijn om de eer der Maatschappije op te houden” terwijl hem vergund werd „uit hare Magazijnen zo veel wijn, olie, boter en wijnazijn te nemen als tot eene wel geregeld huishouden vereischt werd” en ook nog „een extra van 200 Reaalen van Agten ter maand.” Dat COEN zich op prijs wist te houden was al gebleken bij zijn terugkomst in patria na zijn eerste bestuur; de tafelgelden werden vergoed, een gift van 3000 rijksdaalders hem toegewezen, en nog 7000 rijksdaalders voor de stichting van Batavia en 3000 voor het aanwinnen van de Banda-eilanden, voorts een gouden keten ter waarde van 2000 guldens met penning en „eergevend opschrift” en een degen van 400 gulden zonder — zegt een levensbeschrijver — nog te rekenen eene som van 20000 guldens voor eenige eischen die hij op de compagnie had. Voor de opvolgers van COEN was het bedrag der vaste bezoldiging verschillend tot dat aan MOSSEL ook een maandelijksch tractement van *f* 1200 werd toegelegd evenals aan zijne opvolgers gedurende het bestaan der compagnie. Bezoldiging, tafelgelden et alia waren de officieel vastgestelde, de geoorloofde inkomsten evenals de geschenken na het nederleggen der functie als de compagnie reden had tot tevredenheid en die verschilden van 1000 — 10000 rijksdaalders met keten of medaille van goud. Over de ongeoorloofde inkomsten heb ik spoedig de gelegenheid te spreken. Bij de inkomsten van een gouverneur-generaal onder de compagnie gold vooral: ce que l'on voit et ce que l'on ne voit pas! Onder hen waren er die schatten nalieten. Zoo wordt omtrent VAN HOORN verhaald: „'t Gemeen gevoelen is dat nimmer eenig gouverneur-generaal zoo rijk geweest zij als de Heer VAN HOORN; wiens middelen

men in openbare Geschriften op honderd Tonnen gouds schattede." Maar, voegt de berichtgever er wijsgeerig aan toe: „o ydelheid der ydelheden! heeft hij den tijd gehad om goederen op te leggen, hij heeft dien niet gehad om er gebruik van te maken en men kan van hem zeggen dat hij bijkans zijn gansche leven in eene blinkende slavernij heeft doorgebragt." Ook ZWAARDECROON te Batavia om „zijne schoone gedaante uitblinkende" bij de „jonge Juffers van goeden Staat" had groote rijkdommen vergaard waarvan hij echter wel scheen te genieten want zijn lusthuis bleek „een klein Hof te wezen, door de menigte personen van rang welke des generaals vriendelijke wellevendheid derwaard lokte, om deszelfs bekoorlijkheden met hem te komen deelen. In een woord hij was „een man voor de pracht"!

Na het herstel van het nederlandsch gezag over deze bezittingen werd de bezoldiging van den gouverneur-generaal vastgesteld per jaar op *f* 200000 en van een waarnemend gouverneur-generaal op de helft; doch bij de benoeming van MERKUS werd de bezoldiging verminderd tot *f* 150000 die door hem en zijne opvolgers genoten werd, totdat in 1863 tijdens het bestuur van SLOET VAN DE BEELE het bedrag tot *f* 160000 werd verhoogd wegens het vervallen der tot dusverre genoten inkomsten uit het district Bloeboer onder Buitenzorg; dit bedrag bleef ongewijzigd tot in 1888 toen bij de benoeming van PIJNACKER HORDIJK de bezoldiging verminderd werd tot *f* 132000 dus tot *f* 11000 's maands, die ook aan zijn opvolger werd toegekend, een bedrag dat, wanneer, zooals voegzaam is, een staat gevoerd wordt evenredig aan den hoogen rang van den titularis inderdaad niet te veel is.

In de tweede kamer werd op de vermindering der bezoldiging aanmerking gemaakt, doch ze werd door den minister KEUCHENIUS voldoende geacht, die te kennen gaf dat de vermindering was tot stand gekomen met instemming van den toen opgetreden gouverneur-generaal, wien daarentegen een tot *f* 8000 verhoogd pensioen werd gewaarborgd. In de eerste kamer werd de wenschelijkheid betoogd het bedrag der bezoldiging eens voor al vast te stellen bij eene algemeene verordening. Daargelaten dat dit geschiedt, omdat de begrootingswet het bedrag bepaalt, moet het denkbeeld in de eerste kamer geuit zoo worden opgevat, dat of in het regeeringsreglement of in eene speciale wet de bezoldiging van den gouverneur-generaal behoort te worden geregeld. Verkieselijk zou het zijn, met het oog op de gewenschte stabiliteit, de regeling er van op te nemen in artikel 2 R R als aanvulling.

Behalve de bezoldiging wordt ten behoeve van onderhoud en aankoop van meubilair op de begrooting uitgetrokken *f* 14000 en voor reiskosten van den gouverneur-generaal *f* 37000 terwijl bij de benoeming tot bestrijding der kosten van inrichting wordt toegekend een bedrag van *f* 60000 dat naar de verklaring van den minister VAN DEDEM, bij de behandeling der indische begrooting van 1894, op eene vraag in de tweede kamer gedaan, wel degelijk

tot dat doel wordt besteed en zelfs nauwelijks voldoende moet geacht worden. De landvoogd heeft het gebruik van het fraaie en ruime paleis te Buitenzorg, zoo ruim dat het een kinderloos echtpaar, dat het betrok, den uitroep ontlokte: We verdwalen er in! — verder van het gouvernementshotel op Rijswijk, dat noch fraai noch ruim is, waarom het vermoedelijk zoo weinig een lang verblijf wordt waardig gekeurd, en van het overheerlijk en gezond gelegen buitenverblijf Tjipanas bij Tjiandjoer, door den gouverneur-generaal HORDIJK in eere hersteld.

Aan den landvoogd is bovendien toegevoegd een staf bestaande uit vier adjudanten waarvan één luitenant-kolonel, één kapitein, één luitenant, allen van de landmacht en één officier van de zeemacht, wier bezoldigingen zijn uitgetrokken op de afdeelingen der begrooting voor oorlog en marine, terwijl nog wordt tegoedgedaan *f* 2000 voor reis en verblijfkosten en tafelgelden van dien staf. Ook hierover heeft bij de indische begrooting voor 1894 eene gedachtenwisseling plaats gehad in de tweede kamer; over den staf van den gouverneur-generaal werd in het voorloopig verslag de staf gebroken en men achtte eene bezuiniging vooral op deze jaarlijksche uitgave van *f* 30000 allezins mogelijk want, zei men, zoolang de gouverneur-generaal niet op reis gaat heeft hij aan zulk een staf geen behoefte, zoodat de officieren dan ook zoo goed als niets te doen hebben. Gaat de gouverneur-generaal op reis dan zou, oordeelde men, eene bijzondere aanstelling voor den duur der reis kunnen plaats hebben. De minister VAN DEDEM wist op deze aanmerkingen geen bevredigend antwoord te geven. Want tot verhooging van den luister in de oogen der inlandsche bevolking te Buitenzorg en te Batavia, waar de gouverneur-generaal zich een enkele maal vertoont, strekt een drietal hem vergezellende officieren zeker niet. Dat zou alleen het geval zijn als de inlandsche maatschappij haar hoogsten gebieder omstuwd zag door eene stoet van javaansche edelen tegen wie zij met diep ontzag opziet, en door het zien van het eerbiedbetoon door dien ouden adel bewezen aan den gouverneur-generaal zou alleen sprake kunnen wezen van een zeker aureool in de oogen der bevolking. Thans allerminst. Maar niet enkel hierop, evenmin op bezuiniging moet worden gelet, doch men denke ook eens aan de positie van hen die aangewezen worden voor de functie van adjudant, en wat het voor het kloeke soldaten- of zeemanshart dier officieren wezen moet gedwongen te zijn salondiensten te vervullen, soms jaren achtereen, en daarin zelfs den anders zoo moeielijk te bereiken hoofdofficiersrang te moeten behalen, terwijl de kameraden op Atjeh of elders, en in de Atjehsche of Lomboksche wateren zware krijgsdiensten hebben te verrichten. Als men dat bedenkt, dan is de eisch dat er periodieke verwisseling na korten tijd plaats hebbe, dan wel officieren in garnizoen te Buitenzorg of dienstdoende op het wachtschip te Batavia, tijdelijk aangewezen worden, een bescheiden maar billijke eisch ter wille onzer officieren van zee- en landmacht.

### Artikel 3.

De gouverneur-generaal mag regtstreeks noch zijdelings deelhebber zijn in, noch borg zijn voor eenige onderneming, ten grondslag hebbende eene met de Regeering om winst of voordeel aangegane overeenkomst.

Hij mag geene schuldvorderingen ten laste van Nederlandsch-Indië koopen.

Hij mag geen deel hebben, regtstreeks of zijdelings, in ondernemingen van handel en scheepvaart, in Nederlandsch-Indië gevestigd, noch aldaar eigenaar of huurder van landerijen zijn.

### Artikel 4 alinea 2.

Het bepaalde bij de eerste alinea van art. 2 en bij art. 3 is toepasselijk op den Luitenant-Gouverneur-Generaal.

### Artikel 9 alinea 2.

Het bepaalde bij art. 3 is op hen (de vice president en de leden van den Raad van Nederlandsch-Indië) toepasselijk.

### Artikel 51 alinea 3.

Het bepaalde bij art. 3 van dit reglement kan bij algemeene verordening geheel of gedeeltelijk op ambtenaren worden toepasselijk gemaakt.

---

De geschiedenis der Vereenigde Oost-Indische Compagnie toont in bijzonderheden aan hoe de zenuw van haar handelspolitiek altijd is geweest het verbod aan haar dienaren om handel te drijven, een noodzakelijke voorwaarde voor haar streng gehandhaafd monopolie; maar de historie leert tevens hoe weinig de compagniesdienaren zich aan het verbod stoorden en algemeen „besmet" waren met den particulieren handel, het eenige middel om bij de schrale bezoldigingen winsten te maken, die hen later in staat zouden stellen, wel niet

eervol maar met een onrechtmatig verworven fortuin naar patria terug te keeren. Een schrijven van den eersten gouverneur-generaal BOTH aan de bewindhebbers toont aan hoe al in het jaar 1612 de verboden handel algemeen was. De instructie van 1617 bevat in de artikelen 56 en volgenden bepalingen omtrent het toelaten van beperkten vrijen handel, niet aan dienaren van de compagnie, maar alleen aan zoodanige gewezen dienaren „die hunnen verbonden tijd wel en getrouwelijk uitgediend hebben" die zich namelijk niet aan handel hadden schuldig gemaakt en aan wie het uitzicht werd geopend, altijd bij wege van gunst, na afloop van hun dienstverband op beperkte manier te mogen handel drijven. Edoch het verbod aan actieve dienaren bleef gehandhaafd en in artikel 86 van de instructie van 1632, die de vorige niet verving maar aanvulde, wordt den gouverneur-generaal speciaal last gegeven om allen dienaren van de compagnie, niemand uitgezonderd, die naar het oordeel van hem en van de raden van Indië schuldig zijn aan particulieren handel „de sleutelen van hunne kisten te doen overleveren om dezelve in hunne goederen te visiteeren en naar bevind van zaken verder te procedeeren." In de instructie van 1650, van kracht tot aan den val der V. O. C., wordt nadrukkelijk verklaard dat het geheele welvaren der compagnie daarin bestaat „dat dezelve privatievelijk, met exclusie van alle anderen, genieten moge de vruchten van den handel" zoodat hare dienaren, die voor hunne diensten tractementen en gage trekken, den handel directelijk noch indirectelijk mogen onderkruipen en hun eigen particuliere profijten zoeken. Er wordt gezegd dat het kwaad reeds door den tijd ingeworteld is, en dat was al in 1650, nog geen halve eeuw na het bestaan! De verdenking trof zelfs de hoogstgeplaatsten, want „in de vergaderinge van de XVIIen als repraesenteerende de Regeering van de Generale Oost Indische Compagnie" werd als regeeringsbeginsel — zij noemden het 't fundament van haar geheel welvaren — vastgesteld om tot het Generaal-Gouvernement van Indië niemand te roepen of te promoveeren die met particulieren handel besmet of daarvan niet geheel zuiver zij. Van daar dat de instructie den gouverneur-generaal gelastte om al zijne bijhebbende Raden en alle hooge en lage ministers — n. l. dienaren der compagnie — over geheel Indië, aan den generalen artikelbrief en den eed daarop gedaan verbonden te houden. En zoowel de gouverneur-generaal zelf als alle anderen behoorden zelfs „van suspicie vrij en onbezwaard te wezen". Volgens het niet zeer delicate maar veelzeggende beeld, in die instructie gebezigd, was reeds toen de particuliere handel „als een pest in Comp. ligchaam, denwelken geen tijd gegeven mag worden om verder in te kruipen maar met scherpe remediën geweerd en geëxtirpeerd moet worden". De sanctie op het verbod lag in artikel 86 der vorige instructie. 't Baatte weinig. Plichtgevoel en eed bleken allerminst krachtige zedelijke factoren, en later was het vooral tegen den zoo voordeeligen handel in gesloken opium, die

op onbeschaamde wijze gedreven werd, dat tal van Placaeten wilden waken, die steeds verscherpt werden en die ten slotte de doodstraf bedreigden. De bespreking van de opiumpacht zal hiervan treurige bijzonderheden leeren kennen. — Bij hare consideratiën en advies dringt de staatscommissie van 1803 aan op het wegnemen van het euvel, waarvan de veel te schriele bezoldigingen de hoofdoorzaak waren, en zij neemt in haar ontwerp-charter in artikel 53 dit verbod op: „Aan alle Civiele Ambtenaren in de Bezittingen van den Staat in Oost-Indiën, van de Tweede Classe van Ambtenaren en daarboven, mitsgaders aan alle Militaire Officieren, zoo te water als te lande, is verboden het waarnemen der belangen van eenige Societeiten of Huizen van negotie of Particuliere Negotianten, waar ook geëtablisseerd, directelijk of indirectelijk". In de ontwerp-instructiën voor den raad van Indië, voor het hoog-gerechtshof en voor het openbaar ministerie wordt dat algemeen verbod verscherpt. Het regeeringsreglement van den raadpensionaris SCHIMMELPENNINCK nam in artikel 36 als beginsel aan, dat alle ambtenaren zoodanig worden bezoldigd dat zij, naar de gelegenheid der plaatsen, volgens hun rang en karakter ordentelijk kunnen bestaan; het beginsel dus door de staatscommissie uitvoerig verdedigd. Dat artikel bedreigde zelfs de doodstraf tegen het bezigen van middelen om zich onwettige inkomsten te verschaffen. Het werd in zijn geheel overgenomen door den Souvereinen Vorst in diens reglement van 1815, artikel 37. Het eerste regeeringsreglement dat in werking trad, dat van 1818, bevat in artikel 9 voor het eerst een ampel verbod aan den gouverneur-generaal en de raden van Indië, toepasselijk gemaakt ook op de ambtenaren. Verboden werd handel te drijven, voor eigen rekening of voor die van anderen; verbod van aandeel of belang te hebben in eenige besteding, leverantie, verpachting van goederen, rechten of middelen of in eenige zaken waarover met den lande, om winst of voordeel, eenige handeling wordt aangegaan; verbod om ordonnantiën of schuldvorderingen ten laste van den lande te koopen of voor hunne rekening te nemen. Het regeeringsreglement van 1827 neemt al die verbodsbepalingen over maar zondert nu aan het slot van artikel 9 uit „publieke effecten", staatseffecten dus. Het reglement van 1830, bestemd voor VAN DEN BOSCH, breidt in artikel 7 die bepalingen nog uit tot het verbod van aandeel of belang in eenige scheepsreederij; en de uitzondering der publieke effecten, over de beteekenis van welken term meeningsverschil was ontstaan, wordt beperkt tot die effecten die niet gevestigd zijn op de oost-indische bezittingen. En zóo, precies van denzelfden inhoud, was artikel 9 van het reglement van 1836 dat van kracht was bij de vaststelling van het tegenwoordige, waarvan artikel 3 thans de materie beheerscht en dat alsnu toelichting eischt. Die toelichting van het artikel is thans niet zoozeer van gewicht voor zooveel den gouverneur-generaal betreft, want de opmerking in het voorloopig verslag over het eerste regeeringsontwerp gemaakt;

is nog altijd waar: dat een man die zoo hoog is geplaatst, zoo groote macht uitoefent en zulk eene kiesche betrekking vervult, ten minste zooveel vertrouwen moet inboezemen dat men van hem niet veronderstelt dat persoonlijk belang immer invloed zal uitoefenen op zijne regeeringsdaden. Maar artikel 3 is de grondslag geworden van het verbod ook voor andere landsdienaren, voor wie het of geheel of voor een deel toepasselijk is verklaard dan wel uitgebreid. De praktijk heeft geleerd dat de neiging bestaat niet om het verbod, zoo als het doel was, ruim op te vatten maar om het te beperken en die neiging is in strijd met de historie van het artikel, waarover eene breedvoerige schriftelijke gedachtenwisseling plaats had.

Het I^e^ ontwerp nam eene andere minder ruime redactie aan; in de toelichting werd gezegd dat het overgenomen was uit artikel 9 van het reglement van 1836, doch zelfs maar bij oppervlakkige lezing kon het der kamer niet ontgaan dat die bewering onjuist was; het artikel 9 was gekortwiekt en men wilde niet enkel het behoud van het bestaande, maar zelfs uitbreiding van het verbod. Eene minderheid achtte het geheele artikel ongewenscht, omdat men van een zoo hoogen staatsdienaar niet anders mocht verwachten of hij zou uit eigen beweging zich onthouden van wat verboden werd, geleid door het gevoel zijner waardigheid. Daartegenover beriep men zich op het feit dat zulk een verbod nu eenmaal in de vroegere regeeringsreglementen was opgenomen en op het nut van het opleggen van een band die hem, telkens waar zijn persoonlijk belang in het spel kwam, tot dubbele nauwgezetheid zou dwingen. Overbodig werd het artikel genoemd op grond dat, aangenomen dat een gouverneur-generaal in staat werd geacht tot handelingen als men wil verbieden, hij wel een middel zou weten te vinden om zelfs onder schijnbare eerbiediging der wet, ze toch te volbrengen waartoe als voorbeeld werd gegeven het deelnemen op eens anders naam aan ondernemingen van handel en nijverheid. Dit laatste verried een wantrouwen in het karakter van een vertegenwoordiger des Konings dat beter onuitgesproken ware gebleven. De opneming is goed te keuren, niet als een bewijs van wantrouwen, daarvan is geene sprake, maar omdat ieder staatsdienaar, van den laagsten tot den hoogsten zich moet houden aan de wet en hij zijne verplichtingen daaraan moet ontleenen en niet aan eigen subjectieve meening, die tot verschillende slotsom leiden kan, mogen worden overgelaten. De regeering verklaarde dan ook het gevoelen te deelen van hen die het verbod wilden zien opgenomen, omdat er verschil bestaan kan omtrent hetgeen al of niet strijdig is met de waardigheid van het maatschappelijk en ambtelijk standpunt. Zij kwam tegemoet aan de bezwaren en had nu bij haar II^e^ ontwerp de redactie van artikel 9 van het reglement van 1836 gevolgd, van naderbij, voegde zij voorzichtig geworden er aan toe. Tegen de nieuwe redactie werden op nieuw bezwaren te berde gebracht die

allen ten doel hadden het verbod zoo algemeen en zoo ruim mogelijk te maken. Maar het IIe ontwerp had, toegevende aan de gemaakte aanmerkingen, het aanvankelijk voorgestelde verbod van eigenaar of huurder van landerijen in Indië te zijn, laten wegvallen en tegen dat wegvallen kwam men nu op in het voorloopig verslag over het tweede ontwerp, waarin gewezen werd op het feit dat in 't begin van deze eeuw een gouverneur-generaal, die landbezitter was, door het vaststellen eener algemeene bepaling omtrent de heffing der grondrenten, de waarde van zijn eigen landgoed verdubbelde. Reeds toen schenen de voorloopige verslagen over wetsontwerpen niet altijd den juisten geest der kamer weder te geven en den minister die uit het eerste moest opmaken dat een gevoelen, in ál de afdeelingen geuit, de stemming der kamer wedergaf, bleek dat bij nader inzien die stemming zeer bepaald gekant was tegen het loslaten van het verbod om landeigenaar of landhuurder te zijn; van daar dat in de nieuwe redactie het verbod van landbezit weêr in het artikel opgenomen werd. Edoch tot dusver was alleen sprake geweest van het verbod tot handeldrijven, tot het deel hebben in handel van anderen of in landspachten en aanbestedingen, tot het betrokken zijn in contracten met de regeering wegens ondernemingen van landbouw, tot het bezitten of huren van landerijen. Een verbod betreffende schuldvorderingen ten laste van Indië zoo als thans artikel 3 bevat, was niet voorgesteld al was er op gewezen. Dit laatste verbod werd nu door de regeering ook er in gebracht bij het IIIe ontwerp dat in beraadslaging kwam en waarin de geheele redactie nader werd omgewerkt en vastgesteld zooals thans het artikel luidt, dat bij de openbare behandeling zonder discussie werd aangenomen.

Doel van het artikel is vermijding van botsing tusschen het privé belang van den staatsdienaar en het algemeen belang.

Alinea 1 en alinea 3 vormen eene tegenstelling en vullen elkander aan; alinea 2 staat op zich zelve.

Alinea 1 verbiedt den gouverneur-generaal:

*a.* om rechtstreeks of zijdelings deelhebber te zijn in eenige onderneming *waar ook gevestigd*, hetzij in Nederland, hetzij in Indië, hetzij elders, indien die onderneming tot grondslag heeft eene overeenkomst met de regeering, winst of voordeel beoogende.

*b.* om borg te zijn voor zulk eene onderneming.

Alinea 3 verbiedt hem:

*a.* om rechtstreeks of zijdelings deelhebber te zijn in ondernemingen van handel en scheepvaart, *in Indië gevestigd.*

*b.* eigenaar of huurder van landerijen in Indië te zijn.

Alinea 2 verbiedt het koopen van schuldvorderingen ten laste van Indië.

Derhalve mag de gouverneur-generaal niet geinteresseerd zijn, op welke wijze ook, bij ondernemingen buiten Indië gevestigd die, met

het doel om winst te behalen, contractueel verbonden zijn aan de regeering, evenmin mag hij op eenigerlei wijze geïnteresseerd zijn bij handelsondernemingen, van welken aard ook, die in Indië gevestigd zijn onverschillig of deze 'al dan niet winst beoogen ook door contracten met het gouvernement; voorts mag hij geen landeigenaar noch landhuurder zijn; en eindelijk geen vorderingen koopen ten laste van Indië.

Eene korte toelichting van den inhoud van artikel 3 volge:

„deelhebber" als vennoot, aandeelhouder, commissaris. De gouverneur-generaal en alle andere ambtenaren, op wie artikel 3 van toepassing is verklaard, mogen dus niet zijn aandeelhouder. Wanneer een hunner bij zijne benoeming in het bezit is van aandeelen hetzij in eene niet in Indië gevestigde onderneming maar die in contract werkt met de regeering, zooals de nederlandsche handelmaatschappij, de koninklijke paketvaart, de Billiton-maatschappij, de stoomvaartmaatschappijen Nederland en Rotterdamsche Lloyd; hetzij in eene binnen Indië gevestigde handelsonderneming van welken aard ook, zoo als de Javasche bank, de N.-I. Excompto-maatschappij e. a. of wanneer zoodanige aandeelen tijdens het bekleeden van het ambt b.v. door erfenis, worden verkregen dan mag hij die niet behouden. De vraag werd uitdrukkelijk in de kamer gesteld ten aanzien van aandeelen N. H. M., of deze vielen onder de eerste zinsnede van het oorspronkelijk regeeringsartikel, dat alleen sprak van het verbod om deel te hebben in handel van anderen, wat door sommigen betwijfeld werd, en zoo niet dan wilde men de verbodsbepaling in dien geest uitbreiden. Aan dien wensch, waarop nog werd teruggekomen, voldeed de minister die nu blijbaar ook de vroegere regeeringsreglementen, behalve dat van 1836, raadpleegde en nam hij de thans bestaande redactie aan ten einde daaronder alle aandeelen in alle ondernemingen te doen vallen die òf werken in contract met de regeering f in Indië zijn gevestigd, maar door die redactie is, schoon het de bedoeling was aan den wil der kamer te gemoet te komen, daaraan niet geheel voldaan. Immers, het verbod der eerste alinea is wel ruim genomen en toch is het niet ruim genoeg. Het opent nu de mogelijkheid dat de landvoogd geinteresseerd zij bij eene handelsonderneming, in Nederland gevestigd, wier arbeidesveld in Indië is, maar niet een contract heeft met het gouvernement. Dit is een euvel. Vooral sedert de meeste landbouw- en andere ondernemingen hun zetel zijn gaan verplaatsen naar Nederland en in Indië factorijen, filialen of agentschappen hebben. Stel dat het contract met de N. H. M. niet meer wierd verlengd, dan zou onmiddelijk de beperking vervallen en de gouverneur-generaal aandeelhouder mogen zijn omdat dit handelslichaam in Nederland is gevestigd, niet in Indië waar het alleen factorijen heeft. Hetzelfde geldt voor andere maatschappijen. Zou dan zulk een toestand wenschelijk zijn? Allerminst. Het kenmerk der verbodsbepalingen is dat het privé belang niet in botsing kome met het algemeene, en het doel dat de gou-

verneur-generaal bij eventueele beslissingen of regeeringsmaatregelen volkomen onbevangen in zijn oordeel moet zijn, en dit laatste loopt gevaar als hij aandeelhouder is in handelsondernemingen wier werkkring juist Indië is. De ratio voor het verbod is voor állen dezelfde: het privé belang van den staatsdienaar mag niet in conflict komen met het algemeen belang en dit kan geschieden zoowel bij het nemen als bij het uitvoeren van maatregelen, waarbij eene onderneming betrokken is die Indië tot het veld harer exploitatie koos.

„borg voor eenige onderneming". Niet zeer correct is de bedoeling weêrgegeven; men is borg voor een persoon, een fyzieke of rechtspersoon; doel is te verbieden borg te blijven voor de nakoming der verbindtenissen van een fyzieken persoon of van eene vennootschap of maatschap.

met „overeenkomst" had men vooral op het oog de in 1854 zoo voordeelige suikercontracten maar ook cultuurcontracten, verpachtingen, aanbestedingen, vervoer te land en te water, tot ontginning van mijnen e. a.; in het algemeen ziet het verbod op elke overeenkomst waarvan winst of voordeel het doel is, zooals artikel 3 zeer goed zegt, dat met winst bedoelt eene concreete geldswaardige vermeerdering van vermogen, maar ook ziet op andere voordeelen die eene besparing kunnen zijn van uitgaven veeleer dan een feitelijke vermogensaanwas.

„regeering" De uitdrukking is niet beperkt tot de indische, maar omvat ook de nederlandsche regeering. De belangrijkste contracten worden juist door de laatste gesloten.

„eigenaar of huurder van landerijen". Deze begrippen waren bij de vaststelling van het regeeringsreglement, toen de agrarische verordeningen nog in een ver verschiet lagen, beperkter dan thans. Maar de particuliere landerijen waren bekend en geregeld evenzoo de landhuur in de Vorstenlanden, niet elders want bij de vaststelling van artikel 3 voorzag men nog niet de aanneming van het amendement van BAUD op het regeeringsartikel 62 (oud) waardoor huur van staatsdomein mogelijk werd.

De tweede alinea verbiedt het *koopen* van schuldvorderingen ten laste van Ned.-Indië. Dat is te eng; artikel 3 wil den gouverneur-generaal op een volkomen onzijdig standpunt houden en behoorde te verbieden het *hebben* van vorderingen op den lande.

De verbodsbepalingen van artikel 3 zijn, krachtens artikel 9, toepasselijk op den vice-president en de leden van den raad van Nederlandsch-Indië. Wat hierboven historisch werd uiteengezet geldt ook voor hen. Behalve het algemeen verbod aan alle landsdienaren in het bovenbehandelde artikel 53 van het ontwerp-charter der staatscommissie van 1803 kwam in de door haar ontworpen instructie voor den raad, in artikel 1 alinea 6, zelfs het uitdrukkelijk verbod voor van eventueele deelneming in eene nog niet opgerichte Compagnie.

Al wat hierboven ontwikkeld werd omtrent de verbodsbepalingen voor den gouverneur-generaal is geheel van toepassing op de leden van den raad van Indië, die men bij de adviezen, door hen uit te brengen, even onbevangen van oordeel wil zien en waarop geen zweem van invloed, door eigenbelang ingegeven, mogelijk wezen mag. Van zoo hooggeplaatste landsdienaren is eene overtreding dier verbodsbepalingen wel niet te wachten.

Krachtens de instructie vastgesteld bij besluit van den commissaris-generaal DU BUS, opgenomen in staatsblad 1827 no. 19 en die, voor zoover toepasselijk, voor de directeuren der departementen van algemeen burgerlijk bestuur nog altijd geldig moet worden beschouwd ook na de hervorming dier departementen, gelden de daarin opgenomen verbodsbepalingen voor de directeuren, de secretarissen en verdere ambtenaren der verschillende departementen en werden daarin overgenomen de verbodsbepalingen voor den gouverneur-generaal en de raden van Indië in artikel 9 van het regeeringsreglement van 1827 vastgesteld, dat echter sedert voor die autoriteiten vervangen werd door andere bepalingen.

De verbodsbepalingen in artikel 10 der genoemde instructie gemaakt en thans nog van kracht voor de departementschefs, hun secretarissen, en hun verdere ambtenaren zijn: het verbod 1e om handel te drijven; 2e om eenig aandeel of belang te hebben in eenige besteding, levering, verpachting van goederen, rechten of middelen, in eenige zaken waarover met den lande om winst of voordeel eenige handeling wordt aangegaan; 3e om ordonnantiën of schuldvorderingen ten laste van den lande te koopen of voor hunne rekening te nemen, behalve openbare schuldbrieven. Hierbij komt ook voor deze ambtenaren ten 4e: het algemeen verbod aan alle europeesche landsdienaren bij de nog in 1886 staatsblad no. 245 uitdrukkelijk gehandhaafde publicatie van den gouverneur-generaal DUYMAER VAN TWIST van staatsblad 1854 no. 84 gegeven, het verbod n.l. om verbindtenissen van geldelijken aard, borgtochten daaronder begrepen, aan te gaan met de hoofden der inlandsche en aan haar gelijkgestelde bevolking. Ten 5e de verklaring der regeering bij het besluit van MERKUS als wd. gouverneur-generaal opgenomen in staatsblad 1842 no. 18, krachtens artikel 132 van het bestaande regeeringsreglement nog altijd van kracht, inhoudende dat verbodsbepalingen voor de ambtenaren gemaakt ook gelden al doen ze de verboden handelingen op naam hunner vrouwen, kinderen, pupillen of voor derden.

Vreemd genoeg is het den directeuren nu niet verboden om landhuurder of landeigenaar in Indië te zijn en welk eene botsing tusschen het privé en algemeen belang zulk een toestand eventueel zou kunnen te weeg brengen springt in het oog.

Door het sub 2 genoemde verbod is het hun wel verboden aandeelen te hebben in de N. H. M., de koninklijke paketvaart, de Billiton maatschappij e. a.

Het verbod sub 1° schijnt geen beletsel te zijn dat een directeur van financiën, zooals de regeerings-almanak voor 1894 op pagina 659 en 665 aanwijst, commissaris is der Javasche bank en der N. I. Escompto maatschappij. Ik kom hierop aanstonds terug bij de verbodsbepalingen aan voorzitter en leden der rekenkamer.

Voor den voorzitter en de leden der algemeene rekenkamer heeft de comptabiliteitswet in 1864 bijzondere verbodsbepalingen in het leven geroepen. Door artikel 52 wordt hun verboden:

1° eenig ander staatsambt te bekleeden.

2° rechtstreeks of zijdelings deelhebber te zijn in of borg voor eenige onderneming die tot grondslag heeft eene overeenkomst om winst of voordeel aangegaan met de indische regeering.

3° schuldvorderingen ten laste van N.-I. te koopen.

4° eenig beroep of bedrijf uit te oefenen tengevolge waarvan zij in staat van faillissement zouden kunnen worden verklaard.

Waarom het verbod sub 2 beperkt wordt tot een contract met de indische regeering blijkt niet; voor die beperking bestaat evenmin grond als voor de hoofden van gewestelijk bestuur en de ruimere uitdrukking van artikel 3 van het regeeringsreglement die, zooals boven werd ontwikkeld zoowel de nederlandsche als de indische regeering omvat, verdient des te meer de voorkeur nu hoe langer hoe meer sedert 1854 de regeering dezer koloniën verlegd is naar het departement van koloniën en de belangrijkste overeenkomsten om winst of voordeel juist met de regeering in Nederland worden gesloten en niet met de indische. Door het sub 2 genoemde verbod mogen voorzitter en leden geene aandeelen hebben b.v. in de N. H. M., de Billitonmaatschappij, de koninklijke paketvaart, de genoemde stoomvaartmaatschappijen.

Het sub 4 gegeven verbod is vrij breedsprakig omschreven; het ware voldoende te verbieden koopman te zijn, want in Indië kan alleen een koopman failliet worden verklaard. Edoch door die breedsprakigheid is het, tegen de bedoeling van den wetgever, mogelijk dat dit verbod zóó wordt opgevat alsof het eene engere beteekenis had dan indien verboden ware handel te drijven. Wel is dit laatste de bedoeling geweest, maar door niet dezen term te bezigen heeft de inkleeding van het sub 4 genoemde verbod aanleiding gegeven tot de erroneuse meening dat de voorzitter der rekenkamer commissaris wezen mag eener in Indië gevestigde bankinstelling, waaraan voor de commissarissen geldelijke voordeelen verbonden zijn. De redactie van de slotalinea van artikel 52 der comptabiliteitswet moet dan zoo letterlijk mogelijk worden opgevat en ziehier nu een voorbeeld hoe de wet soms wordt geïnterpreteerd; er staat — zoo is de gewraakte redeneering — dat zij geen beroep of bedrijf mogen uitoefenen tengevolge waarvan zij failliet zouden kunnen worden verklaard. Als dus de voorzitter van de algemeene rekenkamer is commissaris eener bankinstelling dan kan wel dit handelslichaam maar kunnen niet de

commissarissen in staat van faillissement worden verklaard en daarom is het bekleeden dier functie den voorzitter en leden der rekenkamer niet verboden. De redeneering is specieus genoeg en subtiel, maar logisch is ze niet. Ze moge opkomen in het brein van leeken maar ze is zeker niet afkomstig van een rechtsgeleerde, voor wien het oude adagium geldt: *scire leges non est verba earum tenere sed vim ac potestatem.* Edoch dat aan den letter hangen en een uitweg zoeken zoo niet een zijweg, in plaats van den koninklijken weg te gaan, komt niet zelden voor. Maar het is te betreuren indien hooggeplaatste ambtenaren als een voorzitter der rekenkamer, wiens eigenlijke werkkring dan toch van zooveel gewicht wordt geacht dat de wet zelve hem verbiedt eenig ander staatsambt te bekleeden, wel het commissariaat van een belangrijk geldinstituut zou mogen waarnemen, een werkkring die bij de statuten omschreven wordt en toch niet eene sinecure is. Maar ik ben van oordeel dat niet de comptabiliteitswet de schuld draagt van het bedenkelijke feit dat in den regeeringsalmanak van 1893 en ook in die van vorige jaren, als commissaris der Javasche bank en der N. I. Escompto-maatschappij staat aangewezen de voorzitter van de rekenkamer in Indië, maar dat de schuld ligt aan eene gewrongen interpretatie dier wet. De slotalinea van artikel 52 der comptabiliteitswet staat niet op zich zelve maar kan alleen worden verklaard in verband met artikel 749 juncto artikel 2, 3 en 4 van het wetboek van koophandel; het doel is geen ander geweest dan het handeldrijven te verbieden in den ruimsten zin. Bij de reeds door mij medegedeelde beslissing van den gouverneur-generaal SLOET VAN DE BEELE van 1862 wordt terecht overwogen dat de naamlooze vennootschap handel drijft, niet de aandeelhouders en dat het derhalve aan de ambtenaren, behalve aan de rechterlijke, niet verboden is aandeelen te hebben. Maar hieruit volgt niet dat ze commissaris mogen zijn. En dit is zeker niet het geval indien zij zich niet alleen tot toezicht bepalen maar deelnemen aan eenige daad van beheer wat artikel 52 van het wetboek van koophandel mogelijk maakt en in casu bij de statuten der genoemde naamlooze vennootschappen is aangenomen. In zoodanig geval van beheer oefenen commissarissen met de directie daden van koophandel uit als beroep en dit wordt door de comptabiliteitswet gewraakt. Bovendien: het moet niet het streven zijn om op eenigerlei wijze de wet te ontgaan maar die na te leven naar den geest en de bedoeling waarmede zij een verbod opnam, allermeest bij eene zaak zoo kiesch als het verbod om handel te drijven. Ik ben dan ook beslist van oordeel dat tegen 's wetgevers wil gehandeld wordt indien de voorzitter of een lid der indische rekenkamer is commissaris van eene naamlooze vennootschap, en dat dit een hoofd van een departement van algemeen bestuur eveneens is verboden.

Het regeeringsreglement laat door artikel 51 alinea 3 toe het

toepasselijkmaken van dezelfde verbodsbepalingen als in artikel 3 vervat, hetzij geheel, hetzij voor een deel op de overige landsdienaren. Ten dezen aanzien moeten we onderscheiden de administratieve en de rechterlijke ambtenaren. Voor de rechterlijke ambtenaren is niet artikel 3 toepasselijk gemaakt, omdat reeds sedert 1848 voor hen van kracht waren de verbodsbepalingen van artikel 9 van het reglement op de rechterlijke organisatie, die veel ruimer nog zijn dan artikel 3 R. R., en terecht. Aan alle europeesche rechterlijke ambtenaren en aan alle inlandsche ambtenaren van het openbaar ministerie in geheel Indië is het absoluut verboden :

1. handel te drijven.

2. deel te hebben in dien van anderen.

3. rechtstreeks of zijdelings deel te hebben in pachten of aanbestedingen van den lande.

4. rechtstreeks of zijdelings deel te hebben in overeenkomsten met de regeering over landbouwondernemingen aangegaan.

5. medestander d. i. medecontractant, borg of achterborg te zijn bij pachten, aanbestedingen of landbouw overeenkomsten met de regeering.

Niet absoluut maar betrekkelijk is het verbod:

1. om de betrekking uit te oefenen van advocaat, procureur, notaris, solliciteur.

Met het laatste wordt zaakwaarnemer bedoeld. Vermits de advocatie, het procuraat en het notariaat in Indië niet zijn vrije beroepen maar betrekkingen waartoe de gouverneur-generaal benoemt, is dit relatieve verbod eigenlijk overbodig tenzij men in de wet als regel wil opnemen dat de gouverneur-generaal geen rechterlijk ambtenaar tot advocaat, procureur of notaris mag benoemen en in zooverre is het eer een verbod aan den landvoogd dan aan den rechterlijken ambtenaar, omdat het uitoefenen van een dier functiën niet van hem maar van de regeering afhangt. Op den gestelden regel is echter eene uitzondering toegelaten voor eene bepaalde categorie van europeesche rechterlijke ambtenaren en kan de gouverneur-generaal, op voordracht van het hoog-gerechtshof, de substituut-griffiers bij het hof en bij de raden van justitie tijdelijk belasten met de waarneming der functie van advocaat, van procureur of van notaris ter plaatse waar het hof of de raad van justitie zetelt. Van deze bevoegdheid is nimmer gebruik gemaakt voor het notariaat; wel voor de betrekking van advocaat en procureur, edoch niet op de drie hoofdplaatsen van Java waar een voldoend getal der zoodanigen zijn aangesteld; voor Padang en Macassar is het meermalen geschied, doch ook daar is het thans niet meer noodig. Ofschoon de behoefte zich meermalen deed gevoelen om een notaris te vervangen, geschiedt dit in Indië nimmer door opdracht aan een substituut-griffier maar op eene eigenaardige in Nederland niet bekende wijze. Dat de uitzondering bestaat ook voor het notariaat is daarom des te zonderlinger omdat artikel 9 R. O. nu de mogelijkheid opent dat het, zij

het tijdelijk, wordt uitgeoefend door een rechterlijk ambtenaar die niet voldeed aan het notariëel examen dat als eisch van benoembaarheid tot het ambt geldt, terwijl zelfs van de administratieve ambtenaren met de waarneming belast een examentje van minder gehalte gevorderd wordt. De tweede alinea van artikel 9 R. O. kan veilig vervallen, zeker voor het notariaat.

De kracht van dit vierledige verbod ligt dus alleen hierin dat de genoemde rechterlijke ambtenaren niet mogen zijn zaakwaarnemer. En als zoodanig behoort het te blijven gehandhaafd. Onverbiddelijk gestreng behoort aan dat verbod de hand te worden gehouden en als sanctie er van bij overtreding ontslag uit 's lands dienst te volgen. Ik heb hier het oog niet op de gepromoveerde rechterlijke ambtenaren maar op de veel talrijker ongepromoveerden die als griffiers van landraden en analooge inlandsche rechtbanken wel degelijk behooren tot de rechterlijke macht, die georganiseerd werd bij algemeene verordeningen krachtens artikel 79 R R. Welnu, of zij zich allen houden aan de verbodsbepaling om zaakwaarnemerij uit te oefenen, is aan zeer gegronden twijfel onderhevig. En dat velen hunner evenmin zich aan de overige verbodsbepalingen storen dit is mij bij ervaring bekend. Men vindt onder hen zaakwaarnemers, wagenverhuurders, melkverkoopers, commensalenhouders, handelaars, veefokkers om van andere en ergerlijker zaken te zwijgen. Over het algemeen maken europeesche gepromoveerde rechterlijke ambtenaren zich niet schuldig aan overtreding der verbodsbepalingen, wat eigenlijk om hunne opleiding van niemand denkbaar moest zijn. Niettemin moet helaas! worden verklaard dat ook onder hen enkelen zijn die het absolute boven sub 1 en 2 genoemde verbod ontgaan, die wel degelijk handel drijven, althans deel hebben in die van anderen, die handig gebruik makende van de bevoegdheid bij artikel 22 R. O. gegeven om driemaal vier en twintig uren hun standplaats te verlaten om voor den handel waarin zij betrokken zijn gedurende dien tijd elders heen te gaan, op zelfs verren afstand doch door de versnelde communicatie per spoor binnen den door de wet getrokken grens weten te blijven. Zoo iets moest ondenkbaar zijn. Hoe hooger geplaatst hoe minder streng men het met die verbodsbepalingen schijnt te nemen. En dat is zeer, zeer treurig; in alle landsdienaren maar vooral in dienaren der justitie. Gelukkig is dit eene enkele exceptie maar algemeener is de overtreding van het verbod om deel te hebben in den handel van anderen. Velen zijn van oordeel dat dit verbod niet belet aandeelen te hebben in naamlooze vennootschappen zooals de vroeger genoemden en ofschoon de bezoldiging der rechterlijke ambtenaren in Indië nu wel niet van dien aard is dat zij kapitaal kunnen vormen door besparing, zoo zijn er niettemin velen die òf eigen fortuin bezitten òf van de bezoldiging, door niet te leven volgens hun stand in de indische maatschappij, zooveel overleggen dat zij gelden ter belegging hebben, wat niet het doel is van de bezoldiging aan den ambtenaar toegekend. De vraag werd

reeds in 1862 aan het oordeel der regeering onderworpen en bij missive van 8 September 1862 aan den president van het hooggerechtshof deelde de gouverneur-generaal SLOET VAN DE BEELE zijne zienswijze daaromtrent mede, waarvan de circulaire van 25 September 1862 van genoemden rechterlijken hoofdambtenaar aan alle leden der rechterlijke macht het gevolg was. De toen genomen beslissing van administratief recht is nog van kracht, maar ze schijnt geheel in vergetelheid te zijn geraakt. De toenmalige regeering nam op juiste gronden eene juiste beslissing. Vergelijking met de verbodsbepalingen in Nederland gaat niet op omdat artikel 9 van het reglement op de rechterlijke organisatie in Indië geheel anders luidt en veel verder gaat dan artikel 3 van de nederlandsche wet R. O. De vraag of een rechterlijk ambtenaar in Indië aandeelen mag hebben in naamlooze vennootschappen van koophandel werd dan ook terecht ontkennend beantwoord op grond van de duidelijke, ondubbelzinnige woorden van artikel 9 R. O. dat elk deel hebben in den handel van anderen verbiedt. De regeering noodigde daarom door tusschenkomst van 's hofs president alle rechterlijke ambtenaren uit om, zoo zij aandeelhouders mochten zijn in naamlooze vennootschappen ten doel hebbende daden van koophandel, zich zoo spoedig mogelijk van die aandeelen te ontdoen. Aan die uitnoodiging zal in 1862 wel zijn voldaan, al zal daardoor wel niet eene belangrijke daling op de geldmarkt zijn teweeggebracht. Ik wil het liefst toeschrijven aan onbekendheid met de circulaire van 1862 dat het verbod van artikel 9 R. O. op dit punt vrij algemeen overtreden wordt door hen, die in de eerste plaats geroepen zijn anderen eerbied voor de wet in te boezemen, door haar zelf angstvallig nauwgezet op te volgen.

Krachtens de slotalinea van artikel 9 R O. zijn de verbodsbepalingen daarin opgenoemd niet toepasselijk

*a.* op de leden der inlandsche rechtbanken in geheel Indië.

*b.* op de rechterlijke ambtenaren in de buitenbezittingen die als zoodanig niet vast bezoldigd worden of eene toelage van hoogstens *f* 100 's maands genieten. Met dit laatste had men in 1848 op het oog ambtenaren van andere takken van dienst of particulieren die leden waren van raden van justitie op de buitenbezittingen wat sedert de hervorming van het rechtswezen op de buitenbezittingen nergens meer voorkomt. Eigenaardig genoeg nog wel op Java, in de Vorstenlanden, bij de te Soerakarta en Jogjakarta gevestigde europeesche rechtbanken; maar voor de leden hiervan gelden nu wèl alle verbodsbepalingen onverzwakt, vermits de exceptie der slotalinea, sub *b* genoemd, uitsluitend ziet op de buitenbezittingen.

Leden dier inlandsche rechtbanken zijn op Java en Madura allen inlanders; niet alzoo op de buitenbezittingen waar van sommige landraden zoowel inlanders als vreemde oosterlingen en zelfs, als op Medan, europeanen leden zijn. Voor die allen gelden de verbods-

bepalingen niet; men zou anders, b.v. ter Oostkust van Sumatra nog grootere moeite hebben met de samenstelling van den landraad als thans reeds het geval is.

Artikel 51 alinea 3 R R geeft de bevoegdheid tot toepasselijkverklaring van de verbodsbepalingen van artikel 3 op ambtenaren. Dit kan geschieden voor alle verbodsbepalingen of voor enkele en moet geschieden bij wet, koninklijk besluit of koloniale ordonnantie. Voor een deel der administratieve ambtenaren is het geschied. In vroegere tijden kwam het euvel vooral van die zijde en van OVERSTRAETEN zag zich reeds verplicht daartegen maatregelen te nemen en een besluit in het leven te roepen dat de kiem is van het tegenwoordig artikel 84 R R en daar zal worden besproken. RAFFLES verbood den residenten en assistent residenten uitdrukkelijk eenigen handel te drijven of zich in commerciëele speculatiën in te laten op straffe van ontslag. Dat verbod was opgenomen in artikel 20 hunner instructie van 15 September 1812 doch de oude zuurdesem scheen niet te verdwijnen, althans RAFFLES was verplicht op 1 November 1813 het verbod te herhalen en nu bovendien voor te schrijven dat de ambtenaren met eede zich daartoe zouden verbinden. Vermits de commissarissen-generaal in hunne proclamatie van 12 Augustus 1816 verklaarden dat de bestaande wetten en verordeningen hare volle kracht en werking zouden behouden tot nadere voorziening, waren zij terecht van oordeel dat de ambtenaren in de eerste plaats zouden begrijpen dat vooral dit verbod van RAFFLES kracht behield en commissarissen-generaal geen terugkeer tot deu ouden vicieusen toestand duldden; zij rekenden echter te vergeefs op het plichtgevoel der toenmalige ambtenaren, dat allerminst toen sterk ontwikkeld was en die voortgingen handel te drijven, speciaal de koffie opkochten van de bevolking, en zich verschuilden achter de ongegronde en chicaneuse bewering dat zij twijfelden of RAFFLES' verbod wel viel onder de wetten en verordeningen waarvan de proclamatie van de commissarissen-generaal sprak. Tot opheffing van dien twijfel zagen deze zich verplicht bij besluit van 10 December 1816 no. 6 uitdrukkelijk te verklaren 1e dat het verbod, zooals het door het Britsch Gouvernement was uitgevaardigd, nog bestond en 2e mitsdien alle residenten en assistent-residenten te herinneren dat zij zich moeten onthouden van allen handel of commerciëele speculatiën onder welken naam ook, op poene van, daartegen handelende, dadelijk uit des Konings dienst te worden ontslagen, behoudens de gerechtelijke vervolging, die zij daardoor mochten op zich laden. Het verbod had derhalve betrekking op de residenten en assistent-residenten, doch het reglement op het binnenlandsch bestuur en dat der financiën op Java van 1819 breidde het uit tot de gewestelijke secretarissen en omschreef het nader in artikel 4 door hun thans te verbieden handel te drijven, eenig aandeel of belang te hebben in eenige bestelling, leverantie, verpachting van goederen, rechten of middelen of in

eenige zaken waarover met den lande om winst of voordeel eenige handeling wordt aangegaan; het bevatte tevens het verbod om ordonnantiën of schuldvorderingen ten laste van den lande te koopen of voor hunne rekening te nemen. Derhalve bepalingen ongeveer analoog aan die van artikel 3 R. R.

De andere ambtenaren dan de reeds genoemden vielen er dus niet onder, en schenen het met hun gevoel van kieschheid te kunnen overeenbrengen hunne inkomsten te vermeerderen door handel te drijven van allerlei aard, door het disconteeren van venduaccepten, het opkoopen van ordonnantiën van betaling en dit kwaad blijkt zulk een omvang te hebben genomen dat de gouverneur-generaal DE EERENS genoodzaakt was bij een besluit van 28 Februari 1837 in artikel 2 aan de bestaande autoriteiten, wie het gold, het verbod in herinnering te brengen en het tevens uit te breiden tot álle ambtenaren, tenzij bij gouvernementsbeschikking aan een ambtenaar vergunning mocht worden verleend om handel te drijven. Onder ambtenaren werden blijkens de toelichting in de missive van den 1[en] gouvernements-secretaris, opgenomen in bijblad no. 475, begrepen álle europeesche en met hen gelijkgestelde landsdienaren voorzien van eene aanstelling hetzij van den gouverneur-generaal, hetzij van eene andere daartoe bevoegd verklaarde autoriteit. En een gouvernementsbesluit van 22 Juli 1837 no. 9, aan het indische leger bekend gemaakt bij algemeene order van 1837 no. 3, luidde: De bestaande bepalingen tegen het handeldrijven door 's lands ambtenaren, vervat in het gouvernementsbesluit van 10 December 1816 no. 6 stbl. no. 28 worden op de officieren en beambten van het leger van toepassing verklaard en mitsdien ook aan deze alle handel of commerciëele speculatiën, onder welken naam ook, verboden. Het militaire departement is aangeschreven om waar dusdanige handelingen mochten plaats vinden dezelve dadelijk te doen ophouden en bij recidive de schuldigen tot ontslag uit Z. M. dienst voor te dragen. Aan de chefs van korpsen en diensten en de militaire commandanten wordt bevolen tegen de overtreding van dit verbod te waken en de overtreders bij het militaire departement bekend te stellen. Het militair departement, juist ómdat het een *militair* departement is, heeft altijd stipt en krachtig de hand gehouden aan de verbodsbepalingen door hoogere macht verordend, gelijk die zoo noodzakelijk stipte nakoming van 's lands wetten in het algemeen, zonder er eigen wil voor in de plaats te stellen, daar regel is waar militaire autoriteiten met de uitvoering van voorschriften zijn belast. Maar vele burgerlijke ambtenaren gingen voort het thans voor allen, zonder uitzondering, geldende verbod te ontduiken. Hoe? Dit blijkt uit een nieuw gouvernementsbesluit van 30 April 1842 genomen door MERKUS als waarnemend gouverneur-generaal. De ambtenaren verscholen zich nu achter de bewering dat zij zelve niet voor eigen rekening de verboden handelingen pleegden maar — hoe naief! — dit deden voor hun vrouwen, of voor hun kinderen, of voor hun pupillen, of voor

derden — een middel tot ontduiking dat ook tegenwoordig, hoe ongeoorloofd ook thans, nog wel wordt aangewend. MERKUS verklaarde nu dat alle de verbodsbepalingen ook van kracht zijn voor die ambtenaren „die hetzij als echtgenooten voor hunne vrouwen, als vaders voor hunne minderjarige kinderen, als voogden ten voordeele hunner pupillen, dan wel in het algemeen uit naam van anderen de verboden handelingen of verbindtenissen hebben bedreven of aangegaan.” Men zou nu meenen dat het den ambtenaren duidelijk genoeg moest zijn; herhaaldelijk waren hun de verbodsbepalingen voorgehouden; zij waren uitgebreid en verscherpt; maar de eerbied voor de wet was en is niet zelden zeer zwak in deze koloniën zoodat de voortreffelijkste maatregelen en beste bedoelingen eener regeering verlamd worden door gemis aan eerbied bij de ambtenaren voor den uitgedrukten regeeringswil, en zoo was de gouverneur-generaal DUIJMAER VAN TWIST genoodzaakt om bij publicatie van 28 October 1854 op nieuw te verklaren dat het aan alle europeesche landsdienaren, waaronder ook nu de militairen begrepen werden, verboden is verbindtenissen van geldelijken aard aan te gaan met de hoofden der inlandsche, chineesche of arabische bevolking. De inhoud der publicatie levert het treurige bewijs hoe landsdienaren zich niet ontzagen geld te leenen van inlanders en chineezen, ambtenaren als zij, en door zulk eene niet genoeg te veroordeelen handeling, de waardigheid van hun ambt en hun eigen waardigheid met voeten te treden.

Daarop treedt den 1en Mei 1855 het nieuwe regeeringsreglement in werking dat de bevoegdheid bevat om artikel 3 toepasselijk te maken op de ambtenaren. Vervielen nu de vroegere verbodsbepalingen? In geene deele. Integendeel. Artikel 132 handhaafde ze uitdrukkelijk totdat ze door andere zouden zijn vervangen. En dit is geschied. Was die vervanging wenschelijk? Dit valt te betwijfelen want de bestaande verbodsbepalingen zijn niet zoo ruim en scherp als de vroegere. Men heeft ook niet sedert de inwerkingtreding van het tegenwoordige regeeringsreglement één algemeen verbod gegeven aan alle ambtenaren maar verschillend voor verschilllende categoriën De rechterlijke ambtenaren vallen onder het verbod van artikel 9 R. O. zooals we zagen. Voor de hoofden van gewestelijk bestuur is nu van kracht artikel 4 hunner instructie dat wel gemodelleerd is naar artikel 3 R R maar hiervan in verschillende opzichten afwijkt. De eerste alinea van artikel 3 R R is geheel overgenomen maar voor de hoofden van gewestelijk bestuur, is er in hunne instructie aan toegevoegd: de *Indische* regeering, wat mijne uitlegging van artikel 3 R R hiervoor ontwikkeld, bevestigt. Voor de gewestelijke bestuurshoofden heeft men het verbod van alinea 1 van artikel 3 beperkter gemaakt. Er is geene enkele reden voor. Welke zijn nu de verbodsbepalingen voor hen van kracht? Zij mogen 1e noch direct noch indirect deel hebben in noch borg zijn voor eenige onderneming die tot grondslag heeft eene overeenkomst om winst of voordeel aangegaan met de *Indische*

regeering. 2° geen handel drijven. 3° geene verbindtenissen van geldelijken aard noch borgtochten aangaan met de hoofden der inlandsche en met haar gelijkgestelde bevolking. 4° geen belang hebben bij eenige particulaire onderneming van landbouw, nijverheid of scheepvaart, gevestigd in het door hen bestuurde gewest. 5° geen eigenaar of huurder zijn van gronden gelegen in zijn gewest.

Voor de beperkingen sub 1° sub 4° en sub 5° is geen rechtmatige grondslag. Zij maken het thans mogelijk dat een resident wel geinteresseerd mag zijn in eene onderneming die wel niet binnen zijn gewest is gelegen maar er onmiddellijk aan grenst, of gronden heeft wel niet in zijn gewest maar in een ander, waar hij of lang diende of dat hij geroepen kan worden later te besturen. Waar de rechtsgrond van alle verbodsbepalingen is het vermijden der mogelijkheid van botsing tusschen het private belang van den ambtenaar en het publieke belang, daar behooren geene uitzonderingen te worden toegelaten maar moet het verbod absoluut zijn en zoo ruim mogelijk, en daarom is het verbod sub 2° algemeen en streng als het is juist goed te keuren. De nu bestaande beperkingen leiden in de praktijk tot de dwaling dat b. v. een resident al zij hij nonactief wel eene onderneming mag beheeren in Indië, omdat hij dan niet het sub 4° genoemde verbod zou overtreden, eene erronense meening vermits dat beheer ongetwijfeld is het drijven van handel en valt onder het absoluute verbod sub 2°. Voor de assistent-residenten, de gewestelijke secretarissen, de controleurs en de aspirant-controleurs in geheel N. I. gelden thans de verbodsbepalingen van de ordonnantie van staatsblad 1886 no. 245 en die van de publicatie van staatsblad 1854 no. 84, welke laatste bij de ordonnantie uitdrukkelijk werd gehandhaafd. Aan deze ambtenaren is hierdoor verboden: 1° verbindtenissen van geldelijken aard, borgtochten daaronder begrepen, aan te gaan met de hoofden der inlandsche en met haar gelijkgestelde bevolking. 2° handel te drijven. 3° direct of indirect deel te hebben in of borg te zijn voor eenige onderneming die tot grondslag heeft eene overeenkomst om winst of voordeel aangegaan met de *Indische* regeering. 4° eenig belang te hebben bij eenige particuliere onderneming van landbouw, nijverheid of scheepvaart, gevestigd of werkende *binnen de afdeeling*, en wat de gewestelijke secretarissen aangaat, *binnen het gewest*, waarin zij werkzaam zijn. Aan deze categoriën van ambtenaren is het derhalve niet verboden eigenaar of huurder te zijn van gronden, zelfs van die in het gewest of de afdeeling zijn gelegen. Waartoe dit verbod niet ook hun gegeven? Het gemis er van kan een nadeel opleveren voor het algemeen belang zeer bepaald waar het betreft de gewestelijke secretarissen, in vele gevallen veel stabieler in het gewest dan de residenten en op velen van deze niet zelden grooten invloed uitoefenende. Het feit dat een gewestelijk secretaris de beste gronden uitzoekt, die laat opmeten door een plaatselijken landmeter

onder veel gunstiger voorwaarden dan ooit een particulier kan bedingen, de gronden in erfpacht aanvraagt en particuliere erfpachtsaanvragers vóór is, in een gewest waarheen europeesche kapitalen geneigd zijn tot exploitatie, zou onmogelijk zijn indien het verbod ware opgenomen. De bestaande verbodsbepalingen behooren dan ook in dien geest te worden aangevuld. Maar ook eene andere aanvulling wordt door de ervaring noodig gekeurd. Een gewestelijk secretaris die geld schiet tegen woekerrenten, al is zulk een gelukkig een rara avis en een smet voor zijne onkreukbare collega's, kan zich verschuilen achter de bewering dat die handeling, veel ergerlijker in de oogen der europeesche en inlandsche maatschappij dan eene der andere verboden handelingen, niet is handel drijven, en dat geld schieten op pand dit evenmin is. Zulke treurige uitvluchten worden voorkomen door de opneming van een absoluut verbod. Zeker is het te hopen dat soortgelijke individuën het ambtenaarscorps niet meer besmetten, maar een algemeen bepaald verbod kan daarom nog geen kwaad. Het vertrouwen op eer en plichtgevoel is niet altijd voldoende ter voorkoming van zulke afkeurenswaardige handelingen; een streng verbod door eene sanctie omgeven is het wel.

Nog eene aanvulling der verbodsbepalingen schijnt noodzakelijk: het algemeene verbod om vendutie te houden anders dan na het vertrek van den ambtenaar van de plaats waar hij dienst deed, dan wel het absolute verbod van vendutie te houden anders dan op eene der hoofdplaatsen en dan alleen op zoogenaamde commissie vendutiën dus zonder vermelding van den eigenaar, terwijl deze dan zou kunnen worden te gemoet gekomen door het transport daarheen van gouvernementswege te doen plaats hebben of tegen een verlaagd tarief. Het middel der vendutiën om het ambt dienstbaar te maken aan gewin schijnt eerst van latere dagteekening te zijn; althans de vroegere proclamatiën, publicatiën, besluiten maken er geen gewag van en verbieden het niet. Schoon het ondenkbaar moest geacht worden dat ambtenaren door misbruik van hun invloed of macht geldelijk voordeel beoogen door nu en dan hun geheelen inboedel op publieke vendutie te verkoopen tijdens zij ter plaatse in functie zijn, heeft dit feit zich niettemin voorgedaan en waar het algemeen belang en het belang dezer koloniën in het bijzonder mij innig ter harte gaat, daar heb ik alleen het oog op feiten die ik zelf heb kunnen waarnemen, en die des te meer indruk maken als men ze met eigen oogen ziet gebeuren. Zij die dit middel aangrijpen zijn gewoonlijk niet de minder bedeelden, maar de hebzuchtigen die niet eens ongeoorloofde pressie uitoefenen doch de kennisgeving van het houden der vendutie persoonlijk gedaan aan diegenen onder de inlanders, chineezen en arabieren, hoofden of anderen, die zij door hun ambt als genoegzaam gegoed kennen, voldoende weten om zich eene uiterst voordeelige vendutie te bezorgen, ook al is er van vertrek geen sprake. Het vertrek, door over-

plaatsing veroorzaakt, geeft ook niet zelden aanleiding tot misbruiken bij de vendutiën van vertrekkende ambtenaren.

De tegenwoordige vice-president van den raad van Indië de heer GROENEVELDT legde reeds zachtkens den vinger op deze wonde plek toen hij in het bekende opium-rapport deze woorden schreef: „Eene geliefkoosde wijze der pachters om een voor hen gunstigen indruk te maken is, dat zij op in het oog vallende wijze deelnemen aan het nog op vele plaatsen heerschende weinig kiesche gebruik om aan vertrekkende personen geschenken in geld te geven, door op hunne vendutiën buitensporige prijzen voor waardelooze artikelen te bieden. Was het dankbaarheid dan zou dit nog niet passen maar ik vrees dat het effect meer voor de blijvenden dan voor den vertrekkende berekend is. Het valt niet te ontkennen dat dit bedenkelijke gebruik door de europeesche maatschappij eer aangemoedigd wordt dan anders; het onkiesche er van wordt nog niet algemeen ingezien". De gewezen tolk voor de chineesche taal in Indië, de heer MEETER, heeft in den Java-bode van 15 September 1893 in een artikel: „Chineezen op boedelvendutiën van europeesche ambtenaren in Ned.-Indië" een tafereel opgehangen van wat er als zoo gebeurt, dat zeer onverkwikkelijk is en als 't ware eene illustratie op het euvel door den heer GROENEVELDT voor 't eerst in het openbaar aangewezen.

Aan een vroeger bestaand misbruik waaraan sommige administratieve ambtenaren die tevens als vendumeesters fungeerden, zich schuldig maakten door n.l. tegen berekening van een ruim disconto de accepten te disconteeren van door hen gehouden vendutiën is de kop ingedrukt door een voorstraffelijken maatregel bij besluit van den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK genomen waarbij de gelegenheid geopend werd voor belanghebbenden tot het disconteeren hunner vendu-accepten bij 's lands kas tegen een disconto van $^1/_8$ $^0/_0$ per maand. Dat gouvernementsbesluit is opgenomen in staatsblad 1893 no. 94. Is het ook in de inlandsche en chineesche talen ter kennis van de inlandsche bevolking en der oostersche vreemdelingen gebracht? Het behoefde niet omdat het geene ordonnantie is maar het was niettemin wenschelijk omdat juist zij er 't meeste belang bij hebben.

Eene andere aanvulling wordt door de ervaring evenzeer noodig geacht; het verbod n.l. aan ieder ambtenaar om voor zijne persoonlijke huisdiensten de werkkracht te gebruiken van inlandsche veroordeelden. Deze toch wordt niet uitsluitend aangewend ten bate van het gouvernement maar zeer vaak ten bate van sommige ambtenaren ook al bewonen zij niet eene gouvernementswoning, zelfs van schouten en onderschouten; een aanzienlijk getal veroordeelden doen dan dienst als staljongens, waterdragers, tuinjongens, ja als huisbedienden dier ambtenaren. Is het bestemmen der veroordeelden daartoe al in strijd met ons strafstelsel, het verhoogt zeker niet het prestige der ambtenaren; maar het brengt eene belangrijke besparing van uitgaven te weeg.

Hieromtrent bevat het koloniaal verslag van 1893 op pagina 61

de geruststellende mededeeling dat de indische regeering zich door de gewestelijke besturen heeft doen inlichten nopens de vraag of en in hoever er grond is voor het wel eens vernomen beweren dat door ambtenaren van het binnenlandsch bestuur dwangarbeiders soms zouden worden gebezigd voor diensten waartoe zij niet bestemd zijn. De voorloopige inlichtingen hebben aangetoond dat het feit zich „slechts schaars" voordoet en dan nog „veelal" dus niet altijd in binnenstreken buiten Java. De definitieve inlichtingen zullen nog wel meer aantoonen, vermoedelijk ook voor Java en Madura, mits de rapporteurs maar goed begrijpen wat onder diensten is te verstaan waarvoor de dwangarbeiders, „niet bestemd zijn", want juist op die bestemming komt het aan en deze wordt aangewezen door de hoofden van gewestelijk en plaatselijk bestuur. De definitieve inlichtingen aangaande dit onderwerp, van grooter belang dan men oppervlakkig zou meenen omdat het ten nauwste verband houdt met de toepassing van het strafstelsel voor inlanders, en die de „voorloopige" zullen moeten volgen, mogen dan leiden tot een absoluut algemeen verbod.

Evenzoo zal de vraag overweging verdienen of aan landsdienaren die buitenlandsch verlof verkregen niet moet worden verboden in Nederland handel te drijven of eenigerlei betrekking te bekleeden. Indien aan een indisch ambtenaar verlof wegens ziekte voor twee jaren wordt verleend dan wordt hem tevens een goed verlofstractement toegekend, maar dan is het toch wel wat vreemd dat de ambtenaar zich in Nederland vestigt als advocaat en procureur, of daar zaken gaat doen, of zich aan eene onderwijsinrichting verbindt en dan door de bestaande bepalingen verlenging van verlof kan verkrijgen zelfs een jaar lang en voortgaat tractement te ontvangen. Het doel van het verleenen van verlof was herstel der gezondheid te zoeken en niet bijkomstige voordeelen terwijl niet zelden na verloop der drie jaren, dus na een geruimen tijd, verlofstractement te hebben genoten de indische dienst wordt vaarwel gezegd en in Nederland ontslag daaruit wordt genomen tengevolge waarvan de indische begrooting belast wordt met uitgaven ten behoeve van hen die reeds bij hun vertrek uit Indië het voornemen hadden niet verder hun diensten te komen praesteeren.

We hebben derhalve gezien welke landsdienaren door bijzondere bepalingen worden beheerscht en door welke; het zijn de gouverneur-generaal en de raden van Indië, de directeuren, secretarissen en alle verdere ambtenaren der departementen, de voorzitter en leden der rekenkamer, de rechterlijke ambtenaren, de hoofden van gewestelijk bestuur, de assistent-residenten, gewestelijke secretarissen, controleurs en aspirant-controleurs. Welnu voor alle andere europeesche ambtenaren dan deze is artikel 3 van het regeeringsreglement niet toepasselijk verklaard; voor die allen zijn krachtens artikel 132 R R van kracht gebleven de verbodsbepalingen neêrgelegd in het besluit van commissarissen-generaal, staatsblad 1816 no. 28, gehandhaafd en tot alle ambtenaren uitgebreid in 1837 door DE EERENS, verscherpt bij staatsblad

1842 no. 18 door MERKUS en in 1854 no. 84 door SLOET VAN DE BEELE, nader bekrachtigd door de afkondiging in staatsblad 1857 no. 90 en in staatsblad 1886 no. 245. Die verbodsbepalingen geldig voor alle ambtenaren behalve de genoemde categoriën, totdat ze door andere voorschriften worden vervangen en waarvan de omschrijving voor velen verre van overbodig is, zijn de volgenden:

Verboden is: 1ᵉ het drijven van eenigen handel hoe ook genaamd. 2ᵉ het doen van eenige commerciëele speculatie. 3ᵉ eenigen handel te drijven of eenigerlei commerciëele speculatie aan te gaan op naam van hun vrouwen, hun kinderen, hun pupillen, in het algemeen op naam van derden. 4ᵉ verbindtenissen van geldelijken aard, borgtochten daaronder begrepen, aan te gaan met de hoofden der inlandsche en met haar gelijkgestelde bevolking. Om de redenen uiteengezet voor president en leden der rekenkamer acht ik door sub 1ᵉ verboden dat een ambtenaar commissaris is van eene hypotheekbank die pandbrieven uitgeeft en hierin handel drijft.

Bij de ordonnantie van staatsblad 1886 no. 244 zijn de verbodsbepalingen vastgesteld die nu van kracht zijn voor de regenten, patihs, districthoofden en onderdistricthoofden. Vóór dien tijd waren er voor de regenten en districtshoofden in artikel 4 hunner instructie verbodsbepalingen opgenomen niet zoo ver van strekking als de thans van kracht zijnde; ze werden in 1886 herzien en tegelijk uitgebreid tot de patihs en onderdistrictshoofden. Hun allen is thans verboden: 1ᵉ handel te drijven. 2ᵉ rechtstreeks of zijdelings deelhebber te zijn in of borg voor eenige verpachting, aan- of uitbesteding. 3ᵉ aandeel te hebben in het bezit van gemeentevelden der bevolking of in derzelver product. 4ᵉ in het *regentschap* of *district* of *onderdistrict* waarover zij zijn aangesteld, belang te hebben bij eenige bijzondere onderneming van landbouw of nijverheid. 5ᵉ aldaar eigenaar, bezitter of huurder te worden van gronden voor den landbouw. 6ᵉ grond te ontginnen op den voet der ordonnantie van stbl. 1874 no. 79. Van het verbod sub 5 kan worden afgeweken met vergunning van den gouverneur-generaal.

Tot een juist begrip van de verschillende verbodsbepalingen laat ik hier een overzicht volgen, verdeeld in kolommen al naar de autoriteiten en ambtenaren wie het geldt. Mogen al die verschillen binnen eene niet te lange tijdsruimte worden opgeheven en eene algemeene regeling gemaakt waarbij dan overwogen kan worden of voor enkele categoriën verschil moet behouden blijven. Zulk een algemeen verbod geldig voor alle landsdienaren zou dan moeten worden gegeven bij de wet, en 't best als aanvulling van het regeeringsreglement, vermits de thans van kracht zijnde verbodsbepalingen deels bij koninklijk besluit, deels bij publicatiën en resolutiën die daarmede door artikel 24 zijn gelijkgesteld, deels bij koloniale ordonnantie, maar ook bij de wet zelve zijn vastgesteld en derhalve alleen de rijkswetgever al die verschillende voorschriften door éène algemeen van kracht zijnde bepaling kan vervangen.

| G.G., Lt. G.G. en Raad van N.I. | Rekenkamer. | Dir. Secr. en verdere ambtenaren Dept. | Eur. rechterlijke ambtenaren. |
|---|---|---|---|
| — | — | — | — |
| 1. rechtstreeks of zijdelings deelhebber te zijn in eenige onderneming, waar ook gevestigd, indien deze tot grondslag heeft eene overeenkomst met de regeering, winst of voordeel beoogende. | 1. = G.G. | 1. handel te drijven. | 1. handel te drijven. |
| 2. borg te zijn voor zulk eene onderneming. | 2. eenig ander staatsambt te bekleeden. | 2. eenig aandeel of belang te hebben in eenige besteding levering, verpachting van goederen, rechten of middelen, of in eenige zaken waarover met den lande om winst of voordeel eenige handeling wordt aangegaan. | 2. deel te hebben in dien van anderen. |
| 3. het koopen van schuldvorderingen ten laste van Indië. | 3. = G.G. | 3. het koopen of voor hunne rekening nemen van ordonnantiën of schuldvorderingen ten laste van den lande, behalve openbare schuldbrieven. | 3. rechtstreeks of zijdelings deel te hebben in pachten of aanbestedingen van den lande. |
| 4. rechtstreeks of zijdelings deelhebber te zijn in ondernemingen van handel en scheepvaart, in Indië gevestigd. | 4. eenig beroep of bedrijf uit te oefenen tengevolge waarvan zij in staat van faillissement zouden kunnen worden verklaard. | 4. het aangaan van verbindtenissen van geldelijken aard, borgtochten daaronder begrepen met de hoofden der inlandsche en aan haar gelijkgestelde bevolking. | 4. rechtstreeks of zijdelings deel te hebben in overeenkomsten met de regeering over landbouw-contracten. |
| 5. eigenaar of huurder te zijn van landerijen in Indië. | | 5. al het vorenstaande te doen op naam van echtgenooten, kinderen, pupillen of derden. | 5. medecontractant, borg of achterborg te zijn bij pachten, aanbestedingen of landbouwovereenkomsten met de regeering. |

| Gouverneurs en residenten. | Ass.-res. Secr. contr. asp. contr. | Inl ambtenaren. regenten enz. | Alle andere ambtenaren. |
|---|---|---|---|
| 1. handel te drijven. | 1. handel te drijven. | 1. handel te drijven. | 1. handel te drijven. |
| 2. rechtstreeks of zijdelings deelhebber in of borg zijn voor eenige onderneming die tot grondslag heeft eene overeenkomst om winst of voordeel aangegaan met de *indische* regeering. | 2. = Res. | 2. rechtstreeks of zijdelings deelhebber te zijn in of borg voor eenige verpachting, aan- of uitbesteding. | 2. het doen van eenige commercieële speculatie. |
| 3. geen belang hebben bij eenige particuliere onderneming van landbouw, nijverheid of scheepvaart, gevestigd *in hun gewest*. | 3. = Res. maar beperkt tot de afdeeling voor ass.-res., contr., asp.-contr.; | 3 aandeel te hebben in het bezit van gemeentevelden of in het product daarvan. | 3. een en ander te doen op naam van hun vrouwen, kinderen, pupillen, derden. |
| 4. geen eigenaar of huurder zijn van gronden *in hun gewest*. | 4. = no. 5 Res. | 4. belang te hebben bij eenige bijzondere onderneming van landbouw of nijverheid in het regentschap, district, onderdistrict waarin zij zijn aangesteld. | 4. verbindtenissen van geldelijken aard, borgtochten daaronder begrepen, aan te gaan met de hoofden der inl. bev. en o. vr. |
| 5. = no. 4 Dir. Dept. | | 5. aldaar eigenaar, bezitter of huurder te worden van gronden voor den landbouw. | |
| | | 6. grond te ontginnen. | |

Voor *álle* landsdienaren in Nederlandsch-Indië zonder uitzondering, burgerlijke en militaire, europeesche en inlandsche, geldt het in artikel 41 der comptabiliteitswet opgenomen verbod om eenigerlei werk of leverantie voor Nederlandsch-Indië aan te nemen, zich daarvoor borg te stellen of daaraan hetzij rechtstreeks hetzij zijdelings deel te hebben. Staatsblad 1872 no. 116 bevat niet een absoluut maar een relatief verbod aan die landsdienaren om gronden in erfpacht te verkrijgen. Voor sommige ambtenaren gelden nog andere verbodsbepalingen zooals voor de algemeene ontvangers opgenomen in artikel 3 der instructie van 1820; voor de zoutpakhuismeesters in artikel 13 der instructie van 1822; voor de europeesche onderwijzers in artikel 20 van het reglement op het lager onderwijs van 1868.

Als eene afdoende sanctie werd tegen de overtreding der verbodsbepalingen door de landsdienaren in het eerste gouvernementsbesluit dat deze materie regelde ontslag uit 's lands dienst bedreigd, en vermits dit besluit voor alle andere ambtenaren dan de opgegeven categoriën nog steeds van kracht is door artikel 132 R R blijft die disciplinaîre strafbedreiging nog altijd onverzwakt en kan ze nooit krachtig genoeg worden toegepast, wat, zooals ik herinnerde, bij het militaire departement altijd het geval is. Niet overplaatsing noch ontevredenheidsbetuiging maar ontslag uit 's lands dienst is de sanctie op de overtreding. Maar waar het de overige ambtenaren betreft, rechterlijke en administratieve voor wie latere speciale voorschriften gelden, daar wordt eene voldoende sanctie gemist. Of voor de rechterlijke ambtenaren de artikelen 51 en 71 van het reglement R. O. voldoende er tegen waken betwijfel ik, daargelaten dat ze alleen maar op de europeesche ambtenaren toepasselijk zijn, en de moreele sanctie in het eedsformulier van alle ambtenaren is helaas! niet altijd afdoende. Eene poenale sanctie is gegeven bij artikel 116 van het europeesche en artikel 123 van het inlandsche strafwetboek, gelijkluidend. Het is echter eene zeer beperkte sanctie. Ze is algemeen en ziet op ieder openbaar ambtenaar maar in die artikelen worden slechts enkele gevallen voorzien die de strafwetgever blijkbaar zóó ernstige feiten achtte dat hij die strenger wilde beteugeld zien dan door louter disciplinaire maatregelen. Een der elementen voor de toepassing dier artikelen gevorderd is echter dat de ambtenaar *beheer* of *toezicht* uitoefene op de daar genoemde handelingen, aannemingen, ondernemingen of andere met de regeering om winst of voordeel aangegane overeenkomsten, wat veel te eng is. De europeesche of inlandsche ambtenaar die knoeit met een aannemer of pachter, die niet onder zijn *toezicht* staat, van beheer is bij hen dan geene sprake, valt niet onder die artikelen der strafwet. Die beperking is een euvel.

Eene andere poenale sanctie bevat artikel 117 van het europeesche en artikel 124 van het inlandsche strafwetboek o.a. op het ontvangen van giften en geschenken, hetgeen strafbaar is als omkooping — leze omkoopbaarheid — van rechterlijke en administratieve ambtenaren

en hunne ondergeschikten maar die artikelen zijn beperkt tot het zich laten omkoopen om iets te doen of na te laten wat tot zijn ambtsplicht behoort doch zijn niet toepasselijk als doen of laten niet ligt binnen den werkkring van het ambt; de strafwet is duidelijk; dat is een leemte want juist waar in Nederlandsch-Indië sommige functiën samenvallen en cumulatie zoo vaak voorkomt daar onderscheidt de omkooper niet altijd of het wel in de macht is van den ambtenaar om iets te doen of na te laten wat de omkooper beoogt; bovendien is het bewijs niet gemakkelijk te leveren waar het doen van giften en het maken van cadeaux in zulke eigenaardige vormen gehuld kan worden. Het aannemen van geschenken door ambtenaren, waartegen reeds onder de O. I. C. in 1743 een verbod was gegeven, dat in 1797 herhaald werd en door DAENDELS' publicatie van 1808 nog krachtiger gelaakt werd, schijnt op nieuw, zelfs in de laatste jaren, weêr in praklijk te zijn gekomen zoodat de gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK dadelijk bij zijn optreden eene circulaire deed afgaan aan de departementschefs en de hoofden van gewestelijk bestuur bevattende eene ernstige waarschuwing aan alle ambtenaren tegen het aannemen van geschenken hoe gering ook, het leenen van gelden en dergelijke van chineezen en arabieren. Van dit treurige feit, dat te denken geeft, maakt het koloniaal verslag van 1889 gewag. Wel moet het euvel een grooten omvang genomen hebben dat er zóó krachtig tegen moest worden opgekomen. En de korte toespraak door den gouverneur-generaal VAN DER WYCK bij zijn optreden gehouden bevatte al weder eenige wenken waarvan de uiting op de toen aanwezige élite der indische ambtenaarwereld een weinig verkwikkenden indruk maakte doch die over hun hoofden heen voor elders bestemd scheen. Het vroeger gebezigde voorwendsel dat de geschenken eene betuiging van eerbied zouden verbeelden gaat niet meer op sedert men heeft kunnen leeren dat zelfs in China het aannemen van geschenken met omkoopbaarheid is gelijk gesteld. Trouwens voor niemand die den oosterling kent is het een geheim dat er nooit iets hoe ook genaamd uit zijn vermogen gaat of er moet een aequivalent tegenover staan, een dadelijk of later te verkrijgen aequivalent. De arabier en inlander geven geschenken enkel noodgedwongen en vreezende dat hem anders of geen gehoor of geen hulp zal worden verleend; de chinees berekent wat hij er bij winnen zal en, nauwgezet als hij is, teekent hij de geschenken aan in zijne boeken; niet één biedt ze aan uit eerbied, dat is een sprookje door baatzucht ingegeven en verspreid; hoogstens zou daarvan sprake kunnen zijn, en niet ééns overal, bij het aanbieden aan inlandsche ambtenaren en dan enkel bij bijzondere gelegenheden, edoch niet bij europeesche ambtenaren. Of nu de aanschrijving van den gouverneur-generaal HORDIJK effect heeft gehad? Of zou het wellicht noodzakelijk geweest zijn op het einde dezer eeuw eene gelijksoortige clausule er in op te nemen als waarmede in het begin dezer eeuw DAENDELS, zeer menschkundig, zijne publicatie besloot?

„onder verklaring voorts, tot geruststelling van een ieder, die zoude mogen vreezen zich door het niet doen van geschenken of contributiën onaangename gevolgen of consequentiën te exponeren, dat alle Op- en Ingezetenen zich van de bescherming van het gouvernement tegen oppressie en willekeurig gezag ten vollen kunnen verzekerd houden."

## Het verworpen artikel 4 van het regeeringsontwerp.

---

De ervaring heeft geleerd dat, bij de toelichting van het regeeringsreglement, het noodzakelijk is dit door de regeering voorgestelde doch door de tweede kamer verworpen artikel te bespreken, omdat die verwerping eene bepaalde beteekenis had en aan het opperbestuur eene bevoegdheid onthield, die de regeering wilde zien toegekend. Reeds in het eerste ontwerp stelde zij een artikel voor van dézen inhoud:

Het onderzoeken of regelen van bepaalde zaken het bestuur van Nederlandsch-Indië betreffende, kan door den Koning worden opgedragen aan een of meer buitengewone gevolmagtigden, den titel voerende van commissaris-generaal.

Het bepaalde bij art. 3 is op hen toepasselijk.

De toelichting was volkomen logisch en correct en had men deze niet uit het oog verloren dan zou bij latere bewindslieden niet de dwaling zijn ontstaan alsof de bevoegdheid den Koning toch toekwam. De regeering schreef in de memorie van toelichting: „Meermalen reeds is het onderzoeken of regelen van gewigtige zaken opgedragen geworden aan een of meer commissarissen-generaal. Hoewel het bestaande regeeringsreglement alleen het gewoon bestuur beschrijft, stond dat stilzwijgen aan zulke buitengewone zendingen niet in den weg, omdat alles uitging van den Koning. Onder de thans bestaande orde van zaken moet de bevoegdheid tot het zenden van een of meer commissarissen-generaal uit het regeeringsreglement worden ontleend."

Het kan niet juister worden gezegd. Het reglement van 1836 zweeg maar het was door den Koning vastgesteld en kon door Hem worden gewijzigd en aangevuld; het was dus geen beletsel. De grondwet had in 1848 echter geëischt eene wet die de bevoegdheden der verschillende staatsmachten ten opzichte van het koloniaal bestuur zou afbakenen; deze wet werd ter voldoening aan den grondwettigen eisch voorgesteld en daaraan alleen moesten de staatsmachten hare bevoegdheden ontleenen. Dat standpunt was het juiste. Reeds dadelijk kwam de tweede kamer in de memorie van beantwoording tegen het regeeringsvoorstel op en vermits de redenen van voor- en tegenstanders nog altijd hare waarde hebben behouden, te meer omdat na de invoering van dit regeeringsreglement een artikel als het onderwerpelijke van verschillende zijden wenschelijk is gekeurd, acht ik het noodig de gedachtenwisseling daarover beknopt te ontwikkelen.

Het voorstel werd bestreden *primo* op grond dat het stelsel van artikel 4 niet paste in de grondwet; hoe nuttig het vroeger kan gewerkt hebben, thans nu de wetgevende macht niet meer onbeperkt bij den Koning berust maar de wet, het R R, voortaan de wijze regelt waarop Indië geregeerd wordt, nu komt de bevoegdheid tot zending van een commissaris-generaal met eene soort dictatoriale macht niet meer te pas; *secundo* zag men in het voorstel eene gevaarlijke strekking zelfs, want men zou aan *regelen* eene veel te uitgebreide beteekenis kunnen geven waardoor de bij de wet aangewezen regeering ter zijde zou kunnen worden gesteld; *tertio* begreep men niet hoe eene bepaalde macht tot *regeling* kon worden opgedragen aan een commissaris-generaal nadat de wet al wat het algemeen bestuur in Indië betreft, geregeld heeft. Hiertegen werd opgemerkt dat de bedoeling van het voorstel niet zoo ver ging; dat een commissaris-generaal met zulk een buitengewone macht als DU BUS DE GHYSIGNIES ondenkbaar was; dat de bevoegdheid door de grondwet en de organieke wetten beperkt was; dat artikel 1 altijd het voorgedragen artikel 4 zou primeeren.

Het beginsel werd zoo als men ziet zwakjes verdedigd; van eene bewering, die zoo inconstitutioneel mogelijk was, door den verantwoordelijken minister af te scheiden van den onschendbaren Koning maak ik maar geen gewag; ze toonde alleen aan, wat later nog vaak gebeurde, dat de constitutioneele beginselen in 1848 in de nederlandsche grondwet belichaamd nog geen post hadden gevat bij alle leden der kamer van 1854. De regeering handhaafde haar voorstel doch erkende dat, evenals de macht van den Koninklijken opperbestuurder beperkt is door de grondwet en andere wetten, ook de macht van een commissaris-generaal binnen dezelfde grenzen zou besloten zijn, terwijl wat den Koning zonder de medewerking der overige staatsmachten niet geoorloofd is ook den commissaris-generaal zou zijn ontzegd; de verhouding van dezen tot den gouverneur-generaal zou voor elk geval in den lastbrief worden aangewezen die natuurlijk aan de bepalingen der grondwet en van andere op Indië toepasselijke wetten ondergeschikt moest zijn. De redactie van het artikel werd gewijzigd en hierdoor aan eene gemaakte opmerking tegemoetgekomen door de toevoeging aan de tweede alinea dat ook het bepaalde bij artikel 2 toepasselijk zou zijn en het nederlanderschap geëischt. Bij de vernieuwde beoordeeling van het tweede regeeringsontwerp kon der kamer het inconstitutioneele der evenvermelde redeneering niet ontgaan en wees men er op dat de bevoegdheid tot het zenden van een commissaris-generaal, zóó verdedigd, leiden moest tot ontduiking der ministerieële verantwoordelijkheid omdat volgens de regeering de commissaris-generaal alles zou kunnen doen wat de Koning ter plaatse zijnde zou mogen doen waarbij de regeering dan uit het oog verloor dat de Koning niets vermag te beschikken of besluiten dan met medewerking van den verantwoordelijken minister die hiervan door zijn

contraseign doet blijken, en nu zou de commissaris-generaal aan die beperking niet gebonden zijn. Dit trachtte men te rescontreeren door de bewering dat de minister door het medeonderteekenen van den lastbrief verantwoordelijk werd voor alle daden van den commissaris-generaal, eene bewering die moeielijk te rijmen is met de verantwoordelijkheid noch van een minister noch van een gouverneur-generaal evenmin met de verhouding van die beiden onderling. Bij haar nader antwoord blijft de regeering de wenschelijkheid van het opnemen van het artikel volhouden, wijzigt het op nieuw in dezen zin dat het onderzoek en de regeling door een commissaris-generaal niet enkel betrekking hebben kan op zaken die alleen het *bestuur* van N. I. betreffen, waardoor het oorspronkelijke voorstel aanzienlijk werd uitgebreid. en dat ofschoon met vrij groote zekerheid uit de schriftelijke gedachtenwisseling was op te maken dat het beginsel vrij algemeen bestreden werd; het gewijzigde regeeringsartikel, zooals het is beraadslaging kwam, luidde alsnu:

Het onderzoeken of regelen van bepaalde zaken in Nederlandsch-Indië kan door den Koning worden opgedragen aan een of meer buitengewone gevolmatigden, den titel voerende van commissaris-generaal.

Het bepaalde bij de eerste alinea van art. 2 en bij de twee eerste alinea's van art. 3 is op hen toepasselijk.

Het debat er over werd principiëel gevoerd door mannen van uiteenloopende richting, die het bestreden. VAN GOLTSTEIN, THORBECKE, VAN HOËVELL, VAN NISPEN, ELOUT verklaarden zich krachtig er tegen. De eigenlijke verdediger was BAUD. De minister PAHUD was uiterst zwak. Het regeeringsartikel werd verworpen met 27 tegen 25 stemmen. Eene zuiver principiëele, geen partijstemming. Nevens THORBECKE stemde GROEN VAN PRINSTERER, naast VAN HOEVELL stemde VAN GOLTSTEIN, met VAN BOSSE stemde MACKAY tegen. Het hoofdbezwaar dat blijkbaar de meerderheid bezielde werd door VAN GOLTSTEIN aangewezen in deze vraag aan de regeering: Is de benoeming van een commissaris-generaal niet inderdaad geschikt om het geheele regeeringsreglement te ontzenuwen? Zoo gesteld, kort en zakelijk, mocht het antwoord ook zelfs niet tot den geringsten zweem van twijfel aanleiding geven, want bleef er iets vaags, iets nevelachtigs over, dan wilde de meerderheid door verwerping allen twijfel wegnemen en het regeeringsreglement uitsluitend aanwijzen als de toetssteen voor de regeering der koloniën nevens de grondwet en niet medewerken tot de mogelijkheid dat eene andere macht dan de verantwoordelijke minister en de verantwoordelijke gouverneur-generaal, en eene die niet verantwoordelijk wezen zou, op die regeering invloed zou kunnen uitoefenen. Zeker komt aan VAN GOLTSTEIN het grootste aandeel toe in de beslissing om zijn korten, helderen betoogtrant. Het was de eerste nederlaag door de

regeering geleden die niet door vele andere zou worden gevolgd. De kamer besliste dat den Koning de bevoegdheid onthouden zou worden, die de regeering Hem had willen toekennen. En die beslissing was van gewicht. De meerderheid werd blijkbaar geleid door de overweging dat, waar grondwettig in 1848 was uitgemaakt dat niet meer de Koning de oppermachtige bestuurder der koloniën zou zijn maar de wetgever de regelen zou voorschrijven voor de regeering der koloniën, het niet aanging, door een omweg, naast den gouverneur-generaal die in naam des Konings regeert, eene andere macht te plaatsen, van 's Konings welbehagen afhankelijk en die als 's Konings buitengewoon gevolmachtigde, den vertegenwoordiger van dienzelfden Koning zou controleeren. Want men neme zijne toevlucht niet tot ijdele woorden. Het feit der zending van een commissaris-generaal heeft eo ipso het karakter van wantrouwen in het beleid van een gouverneur-generaal. Dit is niet te ontgaan en het is in 1854 gevoeld en ook uitgesproken: „de zending — zoo was de opvatting in het eerste voorloopig verslag neêrgelegd — zou voor den gouverneur-generaal iets onaangenaams hebben, en dit onaangenaam gevoel zou worden verhoogd als bij die zending onderzoek van een bepaald onderdeel van zijn bestuur op den voorgrond werd gesteld." Men hoort het, het werd iets zachter uitgedrukt maar men bedoelde terecht dat er in elke speciale zending wantrouwen verscholen moet liggen en duidelijker werd dit gevoelen nog uitgedrukt in het nadere verslag der kamer in deze woorden: „heeft bij het opstellen van het artikel het denkbeeld gewogen dat een gouverneur-generaal te eeniger tijd niet voor zijne taak berekend kan zijn, dan zou dit een kwaad wezen waarin door vervanging van den landvoogd, niet door verbrokkeling der eenheid van het gezag moet worden voorzien.-" En dat het gezag van den landvoogd zou worden verzwakt indien het regeerings voorstel wet ware geworden is ontwijfelbaar. De gouverneur-generaal kan, we zullen het bij de bespreking zijner verhouding tot het opperbestuur nader ontwikkelen, ten allen tijde ter verantwoording worden geroepen en indien deze verantwoording niet door den minister wordt aanvaard en hij die niet dragen wil dan staat de gouverneur-generaal ongedekt, zonder verdediger zijner daden, en moet aftreden, maar den regeerder in de koloniën te laten controleeren door een ander dan door den daartoe door de grondwet aangewezen minister zou niet zijn in overeenstemming met de beginselen dier wet. De vraag is thans niet meer of zendingen van commissarissen-generaal in vroeger tijden nuttig hebben gewerkt; die zendingen konden alleen mogelijk wezen onder het vroegere bestuursstelsel van vóór 1848; onder eene „besluitenregeering" zijn soortgelijke zendingen verklaarbaar, onder eene constitutioneele niet. En hebben die zendingen dan inderdaad zooveel nut gesticht? Maar op vroegere noodzakelijke of nuttige zendingen kan geen beroep worden gedaan tot verdediging van het gevallen stelsel; immers sedert het herstel van het nederlandsch gezag hadden alle de strekking, niet

om den gouverneur-generaal te gaan controleeren, maar hadden het doel om, *terwijl er geen gouverneur-generaal was*, aan bepaalde gevolmachtigden buitengewone bevoegdheden op te dragen, grooter dan aan een gouverneur-generaal plagten gegeven te worden en hen te bekleeden met de uitoefening in Indië van de toen onbeperkte macht des Konings. Dat was mogelijk onder een vroeger regeeringsstelsel; dat is sedert 1848 niet meer mogelijk. De Heeren ELOUT, VAN DER CAPELLEN en BUIJSKES werden in 1816 belast om namens den Koning deze bezittingen over te nemen van de engelschen, het nederlandsch gezag te herstellen, en ex plenitudine potestatis alle regelingen te maken die zij noodig achtten, in een woord alles te doen wat de Koning zou willen, kunnen en mogen doen; zij alleen oefenden de regeering uit over Indië en niet nevens hen een gouverneur-generaal; eerst nadat zij in 1819 als commissarissen-generaal hadden gedefungeerd, bleef VAN DER CAPELLEN de regeering uitoefenen als gouverneur-generaal tot aan de komst van DU BUS DE GHYSIGNIES, die hem in 1826 kwam vervangen, den Koning hier kwam vertegenwoordigen als commisaris-generaal en als zoodanig weêr een uitgebreider lastbrief kreeg, maar ook nu regelde DU BUS in die hoedanigheid alléén; een gouverneur-generaal was er niet nevens den commissaris-generaal. De laatste commissaris-generaal die onder het vroegere régime van vóór 1848 optrad was VAN DEN BOSCH, aanvankelijk, van 1830—1833 gouverneur-generaal doch in 1833 als commissaris-generaal opgetreden door bijzondere machtiging des Konings ten einde door de grootere machtsvolheid te beproeven elke tegenwerking, elk verzet te stuiten tegen het stelsel dat beoogde schatten te verkrijgen uit den bodem van Java ten bate van de nederlandsche schatkist. In al die gevallen werd de regeering uitgeoefend door die commissarissen-generaal zelve, en niet tevens door een gouverneur-generaal naast hen, en dit was ook het geval met VAN DEN BOSCH, want toen hij bij publicatie van 27 Juni 1833 de waardigheid van commissaris-generaal aanvaardde „met volle macht om al zulke maatregelen te nemen en verordeningen daar te stellen als doelmatig en oorbaar zouden voorkomen en door Zijne Majesteit zelf, op de plaats zijnde, zouden kunnen worden bevolen" werd BAUD niet in zijne plaats gouverneur-generaal, maar bij publicatie van 2 Juli 1833 belast met het dagelijksch bewind van zaken en bleef de uitoefening der regeering berusten bij den commissaris-generaal VAN DEN BOSCH. De geheime besluiten des Konings van 22 en 28 Juli 1832 bepaalden dan ook nadrukkelijk dat BAUD zich naar Java zoude begeven ten einde „bij het eventueel vertrek naar het moederland van den commissaris-generaal VAN DEN BOSCH, het bestuur over Nederlandsch-Indië voorloopig en in afwachting van 's Konings nadere beschikkingen op zich te nemen." In overeenstemming hiermede nam BAUD na het vertrek van VAN DEN BOSCH het gouverneur-generaalschap alleen waar in afwachting dier nadere koninklijke beschikkingen en bleef BAUD tot aan zijn vertrek enkel interimair

daarmede belast. BAUD is nimmer definitief benoemd tot gouverneur-generaal. Bij publicatie van 29 Februari 1836 droeg dan ook „de gouverneur-generaal ad interim J. C. BAUD" het bestuur over op „den gouverneur-generaal D. J. DE EERENS" daartoe door den Koning difinitief aangewezen. Genoeg om te doen zien dat waar onder een ander stelsel van koloniaal bestuur de mogelijkheid bestond dat de Koning een commissaris-generaal naar Indië zond om zoo als de volmacht, in notarieëlen stijl, luidde te bevelen „wat door Zijne Majesteit zelf, op de plaats zijnde, zoude kunnen worden bevolen", met het verdwijnen van dat stelsel van uitsluitend bestuur des Konings in 1848, die mogelijkheid niet meer kon worden aangenomen omdat artikel 1 een gouverneur-generaal aanwijst die den Koning vertegenwoordigen en de regeering namens Hem uitoefenen moet. Heeft nu de ervaring sedert 1854 geleerd de wenschelijkheid om de opzettelijk onthouden bevoegdheid toe te kennen waartoe het regeeringsreglement dan zou moeten worden aangevuld? Ik geloof het niet. Alles komt ten slotte nêer op de noodzakelijkheid van de uiterste omzichtigheid bij de keuze van een gouverneur-generaal. De kamer merkte volkomen terecht op dat als deze mocht blijken voor zijne taak niet berekend te zijn hij vervangen moet worden, maar een zwak, onberaden of onoordeelkundig bestuur te laten voortbestaan en daartegen als correctief te willen bezigen de zending van een commissaris-generaal zou zeker bedenkelijk wezen; en nu zegge men niet dat zulk eene zending voor de regeling van een bepaalde zaak wenschelijk kan zijn; want zulk een bepaalde scherp afgebakende zaak is er niet; elk koloniaal onderwerp grijpt in een ander, hangt samen met een ander, en behoort tot de regeeringstaak in haar geheelen omvang en kan daarvan niet worden gescheiden. De regeerder in de koloniën kan alleen het geheel overzien en kan hij dit niet dan moet hij wijken en zijn zetel afstaan aan een die wel regeeren kan, en dus ook dat onderwerp regelen waarvoor men een bijzonderen gemachtigde zou willen zenden. Wil men hem die hier regeert noemen commissaris-generaal in plaats van gouverneur-generaal, mij wel, maar het belang der koloniën en van het moederland eischt dat er zij één regeerder, welken titel men hem dan ook geve; dat belang zou worden geschaad indien boven den regeerder een speciale commissaris met een bijzonder deel der regeertaak zou worden belast waardoor, de kamer wees er al op in 1854, de noodzakelijke eenheid van het gezag zou worden verbrokkeld en hiertegen vooral moet gewaakt.

---

## Artikel 4.

**De Koning kan aan den Gouverneur-Generaal toevoegen eenen Luitenant Gouverneur-Generaal, bestemd om hem voorloopig op te volgen, en om inmiddels zoodanig werkzaam te zijn, als door den Koning of door den Gouverneur-Generaal zal worden voorgeschreven.**

**Het bepaalde bij de eerste alinea van art. 2 en bij art. 3 is toepasselijk op den Luitenant Gouverneur-Generaal.**

---

Door de verwerping van het oorspronkelijke regeeringsartikel 4 is den Koning de bevoegdheid onthouden tot het zenden van een commissaris-generaal. Door het bestaande artikel 4 wordt Hem eene andere bevoegdheid toegekend op het voetspoor van hetgeen de voegere regeeringsreglementen, behalve die van 1830 en 1836, hadden aangenomen, doch thans gewijzigd. De reglementen van 1818 en 1827 maakten den luitenant gouverneur-generaal tot medelid van de regeering, alstoen uitgeoefend door den gouverneur-generaal samen met den raad van Indië. Door de verandering van stelsel kon dit in 1854 niet behouden blijven. In 1822 werd de generaal DE KOCK door Koning Willem I benoemd tot luitenant-gouverneur van 's rijks Aziatische bezittingen, onder het bestuur van VAN DER CAPELLEN als gouverneur-generaal, die hem op 1 Januari 1826 op bevel des Konings met de voorloopige waarneming der functiën van gouverneur-generaal en opperbevelhebber belastte, welke waarneming slechts eene maand duurde tot aan de komst van den commissaris-generaal DU BUS DE GHYSIGNIES die het bewind op 4 Februari 1826 aanvaardde, terwijl DE KOCK alstoen op nieuw als luitenant gouverneur-generaal bleef fungeeren tot aan de optreding van VAN DEN BOSCH op 16 Januari 1830. Later is DE EERENS in die functie werkzaam geweest van af 5 September 1834 onder den waarnemenden gouverneur-generaal BAUD dien hij in 1836 verving doch definitief en niet ad interim als BAUD. Aan DE KOCK was een jaarlijksche tractement van *f* 50000, aan DE EERENS een van *f* 150000 toegekend als luitenant gouverneur-generaal. Het zijn vooral deze precedenten geweest die gewicht in de schaal hebben gelegd en die der regeering dan ook aanleiding gaven haar voorstel toe te lichten met de bewering dat de samenwerking, gedurende een zeker tijdvak, van den gouverneur-generaal en den tot

zijn opvolger bestemden persoon, menigmaal nuttig kan zijn. Ergo niet onvoorwaardelijk, reeds naar de meening der toenmalige regeering. Maar haar voorstel had eene wijdere strekking; zij stelde voor de bevoegdheid tot toevoeging van een luitenant gouverneur-generaal, *bepaaldelijk* bestemd den landvoogd op te volgen. In de benoeming tot luitenant gouverneur-generaal zou dan reeds de definitieve benoeming tot gouverneur-generaal gelegen zijn geweest en uit de wet zelve, het regeeringsreglement, zou het recht tot opvolging geput worden. Is zulk eene regeling nooit aanbevelenswaardig en was zulk een voorstel om den Koning te binden bij de definitieve keuze wel wat vreemd van de zijde der toenmalige regeering, het was tevens een hoogst onpraktisch voorstel. Het hoofddoel was om een man naar Indië te zenden die onder den gouverneur-generaal zich zou kunnen bekwamen om hem later te vervangen maar nu kon de proef toch ook mislukken en de man in Indië zijnde in zijn proeftijd blijken geven òf van mindere geschiktheid òf van gebrek aan ijver en werkkracht òf van ongeschiktheid om het tropisch klimaat te verdragen en dan zou dien minder geschikten, dien weinig voortvarenden of dien zieken man toch een recht zijn gegeven tot opvolging in de waardigheid. In de afdeelingen der kamer werd deels principiëele bestrijding tegen het regeeringsvoorstel gevoerd, deels tegen de voorgestelde regeling opgekomen. Zij die het beginsel zelf bestreden meenden dat de reeks der hoog bezoldigde ambtenaren alleen maar vermeerderd zou worden zonder evenredig nut, want voor de dadelijke vervulling der waardigheid van gouverneur-generaal, bij plotselinge ontstentenis, zorgt het regeeringsreglement toch zelfs als er geen vice-president mocht zijn; zij die niet gekant waren tegen het principe verzetten zich echter zeer bepaald tegen het voorstel om den luitenant gouverneur-generaal bepaaldelijk aan te wijzen als opvolger van den gouverneur-generaal, en zij steunden dat verzet door de meening dat die wettelijke aanwijzing van den opvolger strijdig was met de constitutioneele beginselen omdat daardoor een opvolgend ministerie gebonden zou zijn aan den man die, benoemd onder een vroeger bestuur, eene geheel andere koloniale staatkunde zou kunnen volgen dan het latere ministerie.

De regeering verdedigde de bevoegdheid zwakjes doch des te krachtiger handhaafde zij de verplichte opvolging. Maar ofschoon zij eerst nadrukkelijk verklaarde dat zonder dat beginsel van opvolging het geheele artikel doelloos zoude zijn, zwichtte zij toch voor de bedenkingen en wijzigde het artikel zoo als het nu luidt zoodat de luitenant gouverneur-generaal alleen bestemd is voorloopig op te volgen.

Eigenaardig is het met het oog op de over dit artikel gevoerde debatten thans te moeten constateeren dat nog nooit is gebruik gemaakt van de in artikel 4 gegeven bevoegdheid. De groote voordeelen door sommigen hieraan in 1854 gehecht blijken van weinig waarde te zijn geweest want de behoefte aan een luitenant gouverneur-generaal heeft zich niet doen gevoelen en de toen geuite vrees „dat

van lieverlede het kostbare en bedenkelijke gebruik zou stand grijpen om steeds naast den gouverneur-generaal een luitenant te plaatsen" is ijdel gebleken.

Ernstig is er dan ook nooit aangedrongen op de uitzending van zulk eene autoriteit. Zij past niet in ons stelsel van koloniaal bestuur. Welke zou de werkkring zijn? Artitel 4 laat dit nu geheel over aan den Koning en aan den gouverneur-generaal. Den werkkring van den raad van Indië omschrijft het regeeringsreglement wel en het maakt dat college in zijn werkking onafhankelijk zoowel van het opperbestuur als van den landvoogd; de leden van den raad van Indië zijn noch aan den Koning noch aan diens vertegenwoordiger ondergeschikt en nu zou de luitenant gouverneur-generaal, eene hoogere autoriteit dan de raad van Indië, in tegenstelling van dezen wel in eene ondergeschikte positie komen. Alles kan den luitenant gouverneur-generaal worden opgedragen, artikel 4 is zoo ruim mogelijk. Maar hierin schuilt het gevaar dat waar de fundamenteele wet de grenzen der verschillende machten juist afbakenen moet, botsing tusschen de rechten en plichten dier machten eenerzijds en de instructiën gegeven aan den luitenant gouverneur-generaal anderzijds mogelijk wordt gemaakt. Het wegvallen van artikel 4, zou in geen enkel opzicht nadeel toebrengen. Voordeel heeft het niet opgeleverd en eene herziening van het bestaande R R zal toch in de eerste plaats wel gericht moeten zijn op vereenvoudiging van onze bestuursorganisatie.

## Artikel 5.

De Gouverneur-Generaal legt in handen van den Koning, of op 's Konings magtiging, in eene vergadering, zamengesteld overeenkomstig art. 15, den volgenden eed (verklaring en belofte) af:

„Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot Gouverneur-Generaal over „Nederlandsch-Indië benoemd te worden, direktelijk of in- „direktelijk, aan geene personen, hetzij in of buiten het bestuur, „onder wat naam of voorwendsel ook, eenige giften of gaven „beloofd of gegeven heb, noch beloven of geven zal.

„Ik zweer (beloof) dat ik, om iets in deze betrekking te doen „of te laten, van niemand hoegenaamd eenige beloften of „geschenken aannemen zal, direktelijk of indirektelijk.

„Ik zweer (beloof) dat ik den Koning gehoorzaam en getrouw „zal zijn.

„Ik zweer (beloof) dat ik de welvaart van Nederlandsch- „Indië naar mijn vermogen bevorderen zal.

„Ik zweer (beloof) getrouwheid aan de Grondwet; dat ik „het Reglement op het beleid der Regeering van en alle andere „voor Nederlandsch-Indië geldende verordeningen, steeds zal „onderhouden en doen onderhouden en dat ik mij in alles zal „gedragen zoo als een braaf en eerlijk Gouverneur-Generaal „betaamt.

„Zoo waarlijk helpe mij God Almagtig!" („Dat verklaar en beloof ik.")

---

De gouverneur-generaal is de eenige in Nederlandsch-Indië die trouw zweert aan de grondwet. Dit deel van het eedsformulier, door de regeering aanvankelijk niet voorgesteld, is opgenomen na eene juiste opmerking in het voorloopig verslag. Vermits èn de luitenant gouverneur-generaal, èn de vice-president èn een lid van den raad van Indië tijdelijk de waardigheid van gouverneur-generaal kunnen uitoefenen en derhalve als zoodanig de verantwoordelijkheid van den landvoogd alsdan op deze autoriteiten drukt zou in verband met de in de grondwet wortelende ministeriëele verantwoordelijkheid, strikt

genomen door hen eveneens getrouwheid aan de grondwet moeten worden bezworen wat ook om andere redenen aan te bevelen zou zijn.

In den eed van artikel 5 moet nu krachtens de wet, opgenomen in staatsblad 1891 no. 188, overal waar het woord Koning voorkomt gelezen worden Koningin, omdat het is een formulier.

De eed wordt afgelegd in handen van de Koningin als de benoemde gouverneur-generaal zich in Nederland bevindt; is hij in Indië alsdan moet de Koningin machtigen dat de eedsaflegging geschiede in Indië in eene vergadering die dan krachtens het regeeringsreglement zelf moet zijn samengesteld uit 1/ den vice-president en de leden van den raad van Indië. 2/ den kommandant der zeemacht. 3/ den legerkommandant. 4/ den president van het hooggerechtshof. 5/ den procureur-generaal. 6/ den directeur van justitie, 7/ den directeur van binnenlandsch bestuur, 8/ den directeur van financiën. 9/ den directeur van onderwijs, eeredienst en nijverheid. 10/ den directeur van burgerlijke openbare werken. 11/ den president der algemeene rekenkamer. De algemeene secretaris en de gouvernements-secretarissen moeten in die vergadering tegenwoordig zijn en een hunner moet het proces-verbaal opmaken van de eedsaflegging. Men lette er op dat artikel 5 niet artikel 15 toepasselijk verklaart maar alleen aanwijst dat de vergadering moet zijn samengesteld uit de in artikel 15 aangewezene autoriteiten. Bij de inwerkingtreding van dit regeeringsreglement is van de bevoegdheid van artikel 5 gebruikt gemaakt en werd de gouverneur-generaal DUIJMAER VAN TWIST bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 Januari 1855 no. 87 krachtens artikel 5 R R gemachtigd den eed af te leggen in eene vergadering samengesteld volgens artikel 15. De eedsaflegging had plaats in die vergadering gehouden op 1 Mei 1855. Sedert is dit in de praktijk niet meer voorgekomen. Mocht het geval zich voordoen dat een gouverneur-generaal bij zijne benoeming zich in Indië mocht bevinden en alsdan hier den eed zou moeten afleggen dan zal in de vergadering nevens de opene brieven van benoeming ook de koninklijke machtiging, in artikel 5 bedoeld, moeten worden overgelegd en zal op het voetspoor van hetgeen bij het genoemd koninklijk besluit, opgenomen in staatsblad 1855 no. 26 werd bepaald, van de eedsaflegging een proces-verbaal in duplo behooren te worden opgemaakt en een der dubbelen aan den minister van koloniën te worden gezonden. Volstaat men met de oproeping der in artikel 15 genoemde autoriteiten of moeten deze allen tegenwoordig zijn? Het laatste is het geval bij deze eedsaflegging in tegenstelling van de verkiezing van artikel 15 als wanneer de oproeping voldoende is. Artikel 5 is pertinent en gebiedt de eedsaflegging in eene vergadering samengesteld overeenkomstig artikel 15 en waar dus tegenwoordig moeten zijn de daar genoemde autoriteiten. De uitdrukking samengesteld, ook in artikel 15 door de regeering voorgesteld, is daar juist met voordacht vervangen door de verplichting tot oproeping alleen.

## Artikel 6.

De Luitenant-Gouverneur-Generaal legt, in handen des Konings of van den Gouverneur-Generaal, den volgenden eed (verklaring en belofte) af:

„Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot Luitenant-Gouverneur-„Generaal over Nederlandsch-Indië te worden benoemd, direk-„telijk of indirektelijk, aan geene personen, hetzij in of buiten „het bestuur, onder wat naam of voorwendsel ook, eenige „giften of gaven beloofd of gegeven heb, noch beloven of „geven zal.

„Ik zweer (beloof) dat ik, om iets in deze betrekking te „doen of te laten, van niemand hoegenaamd eenige beloften „of geschenken aannemen zal, direktelijk of indirektelijk.

„Ik zweer (beloof) dat ik den Koning en den Gouverneur-„Generaal, als des Konings vertegenwoordiger, gehoorzaam „en getrouw zal zijn.

„Ik zweer (beloof) dat ik de welvaart van Nederlandsch-„Indië naar mijn vermogen bevorderen zal.

„Ik zweer (beloof) dat ik mij met nauwgezetheid en ijver „zal kwijten van alle verrigtingen, welke de Koning of de „Gouverneur-Generaal mij zal opdragen; dat ik het Reglement „op het beleid der regeering van en alle andere voor Neder-„landsch-Indië geldende verordeningen getrouwelijk zal nako-„men, en dat ik mij in alles zal gedragen zoo als een braaf „en eerlijk Luitenant-Gouverneur-Generaal betaamt.

„Zoo waarlijk helpe mij God Almagtig!" („Dat verklaar en beloof ik.")

---

De eed wordt door den luitenant-gouverneur-generaal afgelegd in handen der Koningin als hij bij zijne benoeming in Nederland is of, in Indië zijnde, in handen van den gouverneur-generaal. In het laatste geval is er geene koninklijke machtiging noodig omdat artikel 6 den gouverneur-generaal ook uitdrukkelijk aanwijst. Mocht bij zijne benoeming de luitenant gouverneur-generaal in Nederland

zich bevinden maar de Koningin niet en er voor Haar beletsel bestaan om den eed af te nemen dan zal eene machtiging op den gouverneur-generaal niet achterwege kunnen blijven.

Uit de derde en vijfde zinsnede van het eedsformulier volgt de ondergeschiktheid van den luitenant-gouverneur-generaal aan den gouverneur-generaal.

Aan eene opmerking in het voorloopig verslag is het te danken dat het eedsformulier voluit is opgenomen in dit artikel; aanvankelijk had de regeering een artikel voorgesteld dat alleen de punten van verschil met den eed van den gouverneur-generaal, en dat nog wel onvolledig, aanwees.

Deze eed van artikel 6 is nog nooit afgelegd. Ook hier moet in het formulier voor het woord Koning gelezen worden Koningin.

---

## Artikel 7.

Er is een raad van Nederlandsch-Indië, bestaande uit eenen vice-president en vier leden.

Hij wordt bijgestaan door eenen sekretaris.

De Gouverneur-Generaal kan het voorzitterschap van den Raad opdragen aan den Luitenant-Gouverneur-Generaal en kan het zelf bekleeden, zoo dikwijls hij dit noodig oordeelt. Zij hebben alleen eene raadgevende stem.

De Gouverneur-Generaal kan, in bijzondere gevallen, andere ambtenaren, alsmede officieren der zee- of landmagt, gelasten de vergaderingen van den Raad bij te wonen, tot het geven van mondelinge inlichtingen.

Het reglement van orde voor 's Raads vergaderingen, wordt door den Koning vastgesteld. Het behelst de verpligting tot geheimhouding, in zoover het algemeen belang dit vordert.

---

Het hoogste college en om zijn ouderdom een eerbiedwaardig college is de raad van Nederlandsch-Indië; het werd ingesteld bij de eerste vestiging van ons gezag en het heeft zich nu bijna drie eeuwen lang gehandhaafd, onverschillig welke lotswisselingen deze koloniën ondergingen en onder welke heerschappij zij geplaatst waren. Het placaat van 1609 bevatte de instelling der beide autoriteiten die gedurende een zoo ruim tijdsverloop heel het wezen van ons koloniaal bestuur zou uitmaken: een gouverneur-generaal met een raad van Indië. Men begreep dat het gezag van een admiraal die tot 1609 over de bezittingen den staf zwaaide èn om diens veranderlijke verblijfplaats èn om de daaruit geboren willekeur der bevelhebbers op de afzonderlijke nederzettingen niet langer geschikt was. Voor een krachtig gezag, voor een koloniaal bestuur vooral is eenheid van gezag onmisbaar. Die volkomen eenheid werd echter onder de eerste instructie niet bereikt, ook niet beoogd; haar doel was ons gezag te concentreeren „in een ligchaam of college van regering over alle actiën en zaken van gansch India, de Nederlandsche Comp. betreffende." Rechtens berustte de oppermacht bij den gouverneur-generaal en den raad van Indië te samen en aanvankelijk was het ook niet het doel van de bewindhebbers in Nederland

om aan den gouverneur-generaal een overwegenden invloed op de regeering te geven. Evenwel de drang der omstandigheden, het voor een koloniaal bestuur bedenkelijke dat niet één man de macht tot handelen en beslissen in zich vereenigt, de noodzakelijkheid dat er een éénhoofdig bestuur zij om des te grootere kracht uit te oefenen, dit alles gold bij eerste pogingen tot vestiging van ons gezag zooveel te sterker en klemde in die tijden des te meer. De feitelijke toestand week al spoedig geheel af van den rechtstoestand. Door den oorsprong zelve der raden van Indië werd de afwijking geboren: dienaren van de compagnie eischte reeds dit verband eene groote mate van ondergeschiktheid en gehoorzaamheid van hen, en eene zelfstandigheid, als de eerste instructie beoogde, werd door dat college nimmer onder de compagnie bereikt om straks steeds meer te worden gekortwiekt. Feitelijk was de gouverneur-generaal uitsluitende regeerder en terecht kon VALENTIJN, die gewoon was alleen den feitelijken toestand waar te nemen, zeggen: „de macht van dezen Heer komt zeer na aan dien van een Koning of Monarch van een rijk," en wel een uit zijn tijd. Immers ofschoon de gouverneur-generaal tot het college behoorde, eene stem had evenals zijne medeleden van den raad en dus strikt genomen in alle regeeringszaken aan de meerderheid was gebonden, had hij altijd, zooals men het toen noemde „een streng" om in alles heer en meester te zijn en geen raadslid waagde het den gouverneur-generaal tegen te spreken want als hij dat in de gedachten durfde nemen had de gouverneur-generaal dat hem en al zijn vrienden „in de oogen laten druipen" De gouverneur-generaal toch rekende er op door Heeren zeventien te worden gesteund terwijl allerminst de toenmalige raden van Indië een juist begrip hadden van hunne positie en toen vooral de serviliteit een groote rol speelde. Edoch rechtens berustte de uitvoerende macht in handen van een college; en niet van den gouverneur-generaal alleen; daarentegen gold ten aanzien der wetgevende bevoegdheid juist het omgekeerde, want er werd in den aanvang bepaald dat tot richtsnoer van bestuur zou strekken de memorie door de bewindhebbers aan den gouverneur-generaal medegegeven en voorts datgene wat deze zelf, persoonlijk zou goedvinden en ordonneeren. De tegenstelling met den tegenwoordigen toestand is merkwaardig. In het begin onzer heerschappij het oppergezag collegiaal, het recht tot aanvulling der instructie en memorie bij den gouverneur-generaal; thans uitvoerende macht bij dezen alléén, de wetgevende bij den gouverneur-generaal in overeenstemming met den raad van Indië. Wij moeten echter bij de beoordeeling in het oog houden dat tijdens het bestaan der compagnie de collegiale regeering in Indië niet de regeering van Nederland vertegenwoordigde maar wel de bewindhebbers eener private handelscompagnie waarvan het bestuur eveneens collegiaal werd uitgeoefend en hierin de oorzaak gelegen was der aanneming van een gelijksoortig stelsel voor de bezittingen der compagnie. De instructie van 1617 voor COEN is voor dit onderwerp van belang; ze is vollediger zoowel ten opzichte der samenstelling van den raad

van Indië als van zijn werkkring; het karakter in 1609 den raad toegekend werd behouden doch uitgebreid; het bleef een medereregeerend college maar de anomalie, waarop ik wees, verdween in 1617 want nu zou niet alleen het oppergezag collegiaal zijn maar ook wat wij thans noemen de wetgevende macht, zoodat bestuur en wetgeving thans berustte bij den gouverneur-generaal en raad van Indië collegiaal. Om aan den raad echter eene gewenschte zelfstandigheid te geven ontbrak een voorname factor: de benoeming door een hooger gezag dan dat van den gouverneur-generaal, die bij zijn keuze er wel voor zorgde zoodanige leden in den raad te krijgen van wie hij steun en geene oppositie verwachten kon. Wel schreef artikel 6 der instructie voor dat de leden zouden verkozen worden door den gouverneur-generaal en „zijne" gewone vaste raden maar het voorafgaande artikel maakte de medewerking van den raad illusoir door het belangrijke overwicht aan de stem van den gouverneur-generaal toegekend, zoo er al sprake was van een eigen meening bij de raadsleden afwijkende van die van den gouverneur-generaal. Werd dus aan de eene zijde aan den raad het grootste aandeel in de regeering toegekend, aan den anderen kant werd dit stelsel verlamd door de wijze van benoeming. In de wijze van samenstelling hadden, wat het getal betreft, wijzigingen plaats bij patriasche missives van 1626 en 1646. De instructie van 1650, die rechtens van kracht bleef tot den val der compagnie, bevat nadere bepalingen omtrent de regeering in Indië; ze handhaaft het van af 1609 aangenomen beginsel dat de regeering berust bij gouverneur-generaal èn raden „als voor de Generale Comp. het zekerste en respectueuste zijnde en voor alle andere form van regeering verre geprefereerd behoort te worden." Onder vigeur van deze instructie bleef dus rechtens bestuur en wetgeving in handen van den gouverneur-generaal samen met den raad; feitelijk evenwel in handen van den gouverneur-generaal alleen, vooreerst omdat deze de leden benoemde maar vooral omdat sedert 1617 aan den gouverneur-generaal de bevoegdheid was toegekend de leden te verwijderen en hen met zendingen te belasten terwijl bovendien de gouverneur-generaal zijn wil doorzetten kon tegen den raad in, gesteund als hij werd of zich zeker wanende gesteund te zullen worden door het bewind der compagnie in Nederland. Nadat in 1798 de bezittingen der compagnie voor het eerst bezittingen van den nederlandschen staat waren geworden kon en er nu voor 't eerst sprake wezen van een koloniaal bestuur dat de regeering van dien staat vertegenwoordigde. Het bewind in Nederland over de bezittingen kwam, na den val der compagnie, bij een toen ingesteld Comité tot de zaken van den Oost-Indischen handel en bezittingen, dat in 1800 vervangen werd door een Raad der Aziatische bezittingen, die aan het staatsbewind ondergeschikt was. De staatscommissie van 1803 stelde in haar charter en rapport voor om het opperbestuur in Nederland te doen uitoefenen door den Raad der Aziatische bezittingen en in Indië bestuur en wetgeving op te dragen aan een

gouverneur-generaal met den raad van Indië gezamenlijk; dat voorstel had derhalve de strekking te bestendigen wat sedert 1617 rechtens bestond. Ofschoon er dus niet eene eenhoofdige regeering, zooals die thans bestaat, werd voorgesteld maar eene collegiale regeering, bevatte het ontwerp-charter voor het eerst eene bepaling die tot wet zou verheffen wat feitelijk altijd had bestaan, de bevoegdheid n.l. van den gouverneur-generaal om tegen de opinie van den raad van Indië zijn wil door te zetten op gelijke wijze als we thans dat recht in artikel 30 van het R R zien toegekend, doch met twee beperkingen die thans niet voorkomen zooals de bespreking van artikel 30 ons zal doen zien. Het ontwerp-charter stelde de heilzame bepaling voor dat de benoeming der leden van den raad zou geschieden door het bewind der Bataafsche republiek.

Onder het dictatoriaal bestuur van DAENDELS, den eersten vertegenwoordiger van den eersten Koning, bleef het karakter van den raad van Indië behouden: uitvoerende en wetgevende macht bij den gouverneur-generaal *in* rade, maar de collegiale regeering was slechts een schijn; alleen de gouverneur-generaal had het recht om voorstellen in deliberatie te brengen, en kon eigenmachtig afwijken van 's raads gevoelen; hierom en om de personen der leden bekreunde hij zich allerminst. Eene zeer lofwaardige verbetering is door DAENDELS tot stand gebracht; den raad van Indië vond hij nog op de oude wijze saamgesteld, zijne attributen ontaard, zijn aanzien ontzaggelijk gedaald; onmiddellijk schafte DAENDELS de vele bijbaantjes af die met de personen, die ze uitoefenden, het aanzien van het ambt hadden verlaagd tot een peil zoo laag als men zich thans bezwaarlijk kan voorstellen en voor 't eerst stelde hij tractementen vast voor de raadsleden tot een bedrag dat een groot verschil opleverde met de schrielheid der compagnie; voor de gewone leden van den raad 15000 voor de buitengewone 12000 rijksdaalders. Feitelijk had de raad onder DAENDELS maar een schaduw van macht en invloed.

Het engelsch tusschenbestuur drukte natuurlijk een engelsch cachet op den raad van Indië. In Britsch-Indië waren de *presidencies*, gouvernementen zouden wij zeggen, van Bengalen, Madras, Bombay. Java werd een onderdeel van Bengalen waar de gouverneur-generaal zetelde; een luitenant gouverneur-generaal voerde het bestuur hier in Indië naast wien drie leden van den raad waaronder de kommandant der troepen, doch RAFFLES presideerde zelf den raad. In het journaal van captain TRAVERS lezen we: „He went to Rijswijk every week to attend the council; at Rijswijk he remained a day or two according to circumstances", en alleen als hij op reis was werd het voorzitterschap tijdelijk waargenomen door den kommandant der troepen. Ondanks het beperkte aantal werd er heel wat afgedaan. Het karakter van den raad van Indië veranderde. Niet meer als tot dusverre een regeerend college maar een adviseerend. Niet meer de gouverneur-generaal samen met den raad beslissende; dit systeem, óns bestuursstelsel, hadden de engelschen ten tijde van de

compagnie van ons overgenomen al in de vorige eeuw, en gold ook voor Britsch-Indië de collegiale regeering van gouverneur-generaal met raad van Indië, *the Gouvernor-General and Council;* maar de engelschen waren reeds tegen het einde van de vorige eeuw tot de slotsom gekomen dat voor de uitoefening der koloniale regeering een éénhoofdig bestuur noodzakelijk is en dat een college belemmerend werken moet waar het de uitvoerende macht betreft; van daar dat besloten werd voor Britsch-Indië de macht van den gouverneur-generaal uit te breiden en die van den raad in te krimpen, die door de engelschen in de praktijk toch altijd meer als een bloot adviseerend lichaam was beschouwd; dit geschiedde in 1786 door de *Amending-Act* en sedert werd het oorspronkelijk van ons overgenomen stelsel van bestuur verlaten; het Governor-General *and* council werd vervangen door Governer-General *in* council. Om dat stelsel werd nu ook de raad hier een adviseerend lichaam.

Na het herstel van het nederlandsch gezag over deze bezittingen vroeg de Souvereine Vorst advies aan den raad van koophandel in Nederland, die zich krachtig verklaarde tegen een raad van Indië als onder de compagnie en in het bijzonder weêr krachtig opkwam tegen de cumulatie van allerlei betrekkingen als vroeger met de raadsleden het geval was; wilde men een raad van Indië behouden dan moest het aanzien van dit college worden verhoogd, dan een zelfstandig college uit respectabele mannen bestaande zooals onder RAFFLES. De Vorst vroeg nader advies van den raad van state die in gelijken zin zijne meening ontwikkelde. Het gevolg van die adviezen was het behoud van den raad van Indië bestaande uit vier Raden „welke — zegt artikel 2 van het regeeringsreglement van den Souvereinen Vorst — met den gouverneur-generaal uitmaken het ligchaam van de Hooge Regering van Nederlandsch-Indië"; artikel 2 kende hun ook uitdrukkelijk de wetgevende macht toe. Dit beginsel van eeuwen her rechtens bestaande, door de staatscommissie van 1803 aanbevolen, door SCHIMMELPENNINCK in zijn reglement van 1806 aangenomen, zou derhalve ook tot fundament strekken voor het nieuwe staatsgezag en vond zijne uitdrukking in het eerste regeeringsreglement dat in werking trad, dat van 1818. De vier raden maakten gezamenlijk met den gouverneur-generaal uit *de Hooge Regeering van Nederlandsch-Indië.* Evenwel werd tevens de wenk, door de staatscommissie van 1803 gegeven, opgevolgd en verkreeg de gouverneur-generaal het recht om te beslissen, tegen het gevoelen zijner medeleden van de regeering. Dit karakter van regeerend college bleef de raad behouden ook onder het regeeringsreglement van 1827, het stelsel handhavende „dat de raden gezamenlijk met den gouverneur-generaal uitmaken de regeering van Nederlandsch-Indië. Het ouderwetsche „Hooge" verdween in 1827 maar maakte zijne rentrée weder in het regeeringsreglement van 1830 dat het aloude beginsel op nieuw contineerde en de „Hooge Regeering van Nederlandsch-Indië" legde in handen van de raden gezamenlijk met

den gouvernenr-generaal. Maar zulk een beginsel als dat eener collegiale regeering is uitteraard belemmerend voor een gouverneur-generaal die van oordeel is dat alleen zijn wil behoort gevolgd te worden doch zich hierin gedwaarsboomd ziet door zijne medeleden der regeering; de heer VAN DEN BOSCH ondervond als gouverneur-generaal alle nadeelen aan het eeuwenlang bestaan hebbende stelsel verbonden, die echter in de oogen van anderen eerder als voordeelen werden beschouwd en als tegenwicht tegen de autocratische neigingen van één man, die zich niet wilde onderwerpen aan de beslissingen van een college waarvan hij deel uitmaakte. Na het verzet van medeleden der regeering, door den krachtigen steun van den Koning opgetreden als Commissaris-generaal konden zijne bewegingen vrijer worden en vooral door de clausule in zijne geheime instructie die op de raden van Indië betrekking had deerde hun verzet hem niet, maar de rancune bleef bestaan en zou uiting vinden in het regeeringsreglement van 1836 door VAN DEN BOSCH als minister van koloniën ontworpen en bestemd voor zijn werktuig in Indië, den gouverneur-generaal. Dat reglement breekt nu in 1836 met het eeuwenoude karakter van ons koloniaal bestuursstelsel. Moesten wij tot dusverre spreken van de raden van Indië met een gouverneur-generaal deel uitmakende van de hooge regeering, uitvoerende en wetgevende macht in zich vereenigende, in 1836 wordt de gouverneur-generaal alléén belast met de regeering in naam des Konings; nu voor het eerst nevens hem gesteld een „advyserende Raad" waaraan ook voor het eerst uitdrukkelijk de naam gegeven wordt van „Raad van Nederlandsch-Indië". Nu, in 1836 een college geschapen alleen bestemd advies te geven en welks advies de gouverneur-generaal vroeg of niet vroeg, al naar hij wilde, want aan de verplichting om advies te vragen over de in artikel 11 van het reglement van 1836 in vage termen aangeduide onderwerpen kon men ontkomen door daarvan uit te zonderen alle zaken in de instructie of nader te bepalen. De gouverneur-generaal geen deel meer uitmakende van het college, werd toen in 1836 voor het eerst in het regeeringsreglement het ambt van vice-president geschapen vermits de constante aanraking van den gouverneur-generaal met de raden van Indië als regeeringspersonen verdween, en hiermede het praesidium van den gouverneur-generaal. Alle macht tot nu toe alleen den gouverneur-generaal *in rade* toekomende, werd overgedragen op den gouverneur-generaal alléén, *den raad gehoord*. Waar nu de aanraking met den raad ophield koos men om de vergaderingen van het adviseerende lichaam te leiden een vice-president. Bij zulk eene organisatie als VAN DEN BOSCH bij het reglement van 1836 in het leven riep werd de raad van Indië eigenlijk op zijde gezet; de gouverneur-generaal kon doen wat hij wilde; de uitvoerende macht berustte alleen bij hem en ten aanzien der wetgeving werd hem door artikel 16 eene onbegrensde macht verleend; de bevoegdheid aan VAN DEN BOSCH in artikel 9 van zijn reglement, reeds in 1830 toegekend,

om tegen het gevoelen der meerderheid te beslissen zonder zelfs verplicht te zijn hiervan mededeeling te doen aan den Koning, zooals althans de commissarissen-generaal hadden gevorderd, komt in 1836 niet meer voor; het behoefde ook niet, want de gouverneur-generaal besliste alleen en was door niets meer aan den raad gebonden, van welk college eigenlijk alleen het *inane nomen* was overgebleven. Nu is het reeds door den hoogleeraar BUIJS opgemerkt dat altijd wanneer de macht van een college wordt ingekrompen en overgaat op één enkel persoon botsingen niet uitblijven; dit kon te minder waar gebroken werd met een stelsel van eeuwen lang. De verhouding tusschen den gouverneur-generaal en den raad was na 1836 dan ook haast onaangenamer, zeker meer gespannen dan vroeger onder VAN DEN BOSCH. Aldra gingen drie leden van den raad weg. Adviezen werden enkel pro forma nu en dan gevraagd. Het college werd hoe langer hoe meer geïsoleerd en van dien tijd dagteekent eene niet zeer kiesche uitdrukking, die later zou worden opgerakeld en die den raad aanwees als het vijfde rad aan den wagen. Die toestand, waarvan de schuld lag aan VAN DEN BOSCH, duurde voort onder BAUD en DE EERENS en ook onder MERKUS, REIJNST en ROCHUSSEN. Alleen moet erkend worden dat BAUD later als volksvertegenwoordiger ook ten dezen aanzien van gedachten veranderde, het voorbedachtelijk isoleeren van den raad van Indië afkeurde en het vooral laakte dat de gouverneur-generaal niet meer den raad presideerde. Onder ROCHUSSEN deed zich het zonderlinge geval voor dat, toen deze gouverneur-generaal een reglement maakte op de militaire eerbewijzen, de raad van Indië zich verzette tegen het in dat reglement vooropgezette beginsel dat hij geen deel der regeering uitmaakte; van den ouden zuurdesem scheen de raad nog geheel doortrokken, maar allerzonderlingst was het zeker dat de raad het karakter niet scheen te kennen of niet wilde kennen, hem sedert 1836 in de koloniale instellingen aangewezen. Zulk een toestand moest de overtuiging wel doen veld winnen dat de raad van Indië overbodig was en een zoo kostbaar college veilig gemist kon worden. Dat die toestand en dat isolement niet meer mogelijk zou zijn daaraan heeft vooral het toenmalige raadslid CORNETS DE GROOT veel toegebracht en het ontwerp voor een regeeringsreglement dat in 1849, naar aanleiding van THORBECKE's wensch, ook aan het oordeel van den raad van Indië werd onderworpen, had een belangrijk advies tengevolge, waarvan de hoofdstrekking was het college te verheffen, terwijl datzelfde raadslid later in 1853 in zijne aanmerkingen op het ontwerp van wet tot vaststelling van het tegenwoordige regeeringsreglement vooral op het veranderde karakter van den raad terugkwam.

Bij de vaststelling van het bestaande regeeringsreglement heeft de strijd juist vooral geloopen over de vraag welk karakter aan den raad van Indië, voor welks behoud de regeering zich al dadelijk verklaarde, in het vervolg zou worden toegekend; dat karakter hing

toch ten nauwste samen met de beslissing omtrent de wetgevende bevoegdheid der koloniale regeering en op welke wijze die bevoegdheid zou worden uitgeoefend. Na eene breedvoerige schriftelijke gedachtenwisseling werd eerst bij het laatste regeeringsontwerp, ten aanzien van dit onderwerp, het stelsel aangenomen dat thans bestaat als regelende de verhouding van den gouverneur-generaal tot den raad van Indië en het karakter den raad toegekend. De artikelen 28, 29, 30 geven aanleiding dit nader te ontwikkelen. Hier worde reeds aangeteekend dat de raad van Indië volgens de bestaande koloniale instellingen is een zuiver adviseerend ligchaam, staande nevens den gouverneur-generaal, die er geen deel van uitmaakt, en die het advies van den raad kan vragen wanneer hij wil, en hiertoe in de nader aan te wijzen gevallen, hetzij door het regeeringsreglement zelf, hetzij door andere verordeningen verplicht wordt; dat 's raads advies overhelt tot medewerking aan het tot stand komen van sommige maatregelen, grootendeels waar het betreft wetgevend gebied, deels ook op het gebied der uitvoerende macht, doch de gouverneur-generaal in geen enkel geval bepaaldelijk gebonden is aan 's raads advies of medewerking en door eene uitdrukkelijke in artikel 30 toegekende bevoegdheid zelfs 's raads medewerking kan ontgaan. In hoeverre dit karakter van den raad een stelsel is, en zoo ja of het logisch in onze instellingen past, zullen we onderzoeken bij de reeds aangehaalde artikelen. Thans gaan we over tot de toelichting van artikel 7.

De eerste alinea decreteert dat er is een college dat den titel draagt van Raad van Nederlandsch-Indië en bestaat uit een vice-president en vier leden. Niet uit vijf leden bestaat de raad maar uit vier en den vice-president; deze is geen lid en het is van belang dit in het oog te houden om de rechtsgevolgen; de bevoegdheid toch aan den gouverneur-generaal in artikel 36 gegeven strekt zich enkel uit tot de leden, niet tot den vice-president; dat deze niet is lid volgt uit artikel 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, en 36 in al welke artikelen de functiën van vice-president en lid uitdrukkelijk worden gescheiden en nevens elkander gesteld; de vice-president is de schakel tusschen gouverneur-generaal en raad, hij ontvangt de te behandelen stukken van de regeering en doet die bij de leden rondgaan; hij heeft het directe toezicht op de afdoening en de behandeling door 's raads secretaris; hij leidt de vergaderingen van den raad. Raden van Indië kennen de koloniale instellingen niet, wel de raad als college en, ofschoon het spraakgebruik die term is blijven bezigen, behoort men echter te gewagen van leden van den raad van Nederlandsch-Indië; het regeeringsreglement kent een college en niet meer de leden er van individueel zoo als vroeger. De functie van vice-president, nevens die der leden geplaatst, is het eerst genoemd in het reglement van 1836. Daendels belastte wel in 1808 den schout-bij-nacht Buijskes met de leiding der „hooge tafel," op eene jaarlijksche bezoldiging van 35000 rijksdaalders in papier, maar de titel van vice-president werd toen niet gebezigd en dagteekent eerst van 1836. Onder het

engelsch bestuur nam de kommandant van het leger ambtshalve bij afwezigheid van RAFFLES het praesidium waar. Het aantal leden is op vier vastgesteld. Reeds in het voorloopig verslag over het eerste regeeringsontwerp werd de wensch geuit dat getal te brengen op zes, omdat velen vreesden dat de gouverneur-generaal een te overheerschenden invloed op de leden zou kunnen doen gelden bij zoo een klein aantal, doch de regeering koesterde die vrees niet en meende dat zulk een gevaar niet weggenomen zou worden door eene vermeerdering van het getal leden met twee, maar vooral verklaarde de regeering zich tegen eene vermeerdering om financieele redenen, want de vaste uitgaven zouden er met ruim ƒ 50000 à ƒ 60000 door stijgen, terwijl de moeijelijkheid om de raadsplaatsen steeds op waardige wijze te vervullen er slechts grooter door worden zou; edoch ofschoon in den boezem der kamer de wenschelijkheid der vermeerdering van het ledental nader werd bepleit, ging de regeering er niet op in en legde de kamer zich bij het voorgestelde getal neder. Er is later nog wel beweerd dat uitbreiding nuttig zou zijn, vooreerst omdat in de raadsleden zoo veelzijdige kennis gevorderd wordt als van het bestaande aantal haast niet verwacht mag worden, ten andere op grond van hetzelfde argument, vroeger gebezigd, dat de invloed van den gouverneur-generaal, dus zijn overwicht op den raad, te sterk zou zijn. Beide argumenten houden geen steek; het eerste niet omdat krachtens de vierde alinea van ons artikel de gouverneur-generaal álle landsdienaren in de vergadering van den raad kan roepen, wier voorlichting en advies hij noodig acht; terwijl aan den raad als college bovendien in artikel 34 eene gelijksoortige bevoegdheid is toegekend; het tweede niet omdat wanneer bij de samenstelling steeds gelet wordt op den uitdrukkelijken wil van de regeering in 1854 dat steeds zorg moet worden gedragen dat de betrekking van vice-president en lid vervuld worde „door mannen van erkende verdiensten, die bij onafhankelijkheid van karakter en regtschapenheid de noodige kundigheden bezitten" voor eenig overwicht van den gouverneur-generaal geene vrees behoeft te bestaan; de ervaring heeft dan ook geleerd dat de raad van Indië zich, waar het zijn oordeel of stem betreft, niet laat influenceeren door wien ook; bovendien vergeten zij die het laatste argument doen klinken, dat de leden van den raad geheel onafhankelijk zijn zoowel van den gouverneur-generaal als van den Koninklijken opperbestuurder. De kamer drukte in uitnemende bewoordingen uit welk een college zij zich in den raad van Indië dacht, en met ingenomenheid haal ik die hier aan: „Alleen bij de samenstelling van den raad van Indië uit door den Koning benoemde, met geene andere ambtsbetrekking bezwaarde leden, laat zich verwachten dat de voorkomende zaken met de vereischte kalmte en onpartijdigheid zullen worden onderzocht, en dat dit ligchaam genoeg zelfstandigheid en onafhankelijkheid zal bezitten om aan regeeringsmaatregelen die met het algemeen belang strijdig te achten zijn, krachtigen tegenstand te bieden." Welnu, wat men den raad van Indië ook later

zelfs in de staten-generaal en in de periodieke pers van Nederland, soms in lang niet malsche termen heeft meenen te mogen verwijten, zeker niet slaafsche mêegaandheid met een gouverneur-generaal; en ik durf gerust te verklaren dat de in 1854 uitgesproken verwachting niet is beschaamd en het college integendeel altijd tuk is geweest op zijne zelfstandigheid en onafhankelijkheid, waarvan als regel zijne adviezen de onmiskenbare sporen dragen. Een goed gouverneur-generaal zal bovendien wel den raad willen overtuigen door argumenten maar van ongeoorloofde overmacht zelf een afkeer hebben. De vrees daarvoor vindt enkel haar grond in de dwaling dat in de tweede helft dezer eeuw er leden van den raad zouden te vinden zijn, zóó weinig onafhankelijk, zóó serviel als in vroegere tijden. Ook is later dezelfde wensch geuit als reeds in 1854 in de kamer, die van meer beteekenis is en de aandacht verdient al is er nooit gevolg aan gegeven. Men wilde in het regeeringsreglement zelf den eisch zien opgenomen dat twee van de leden altijd benoemd zouden worden uit de nederlanders in Nederland, en die niet in Indië geweest waren, maar die zouden worden gezonden uit het moederlanden en, argumenteerde men, die beide leden zouden dan wel met de indische belangen minder vertrouwd, maar daarentegen meer ingewijd zijn in de politieke en oeconomische denkbeelden die in het moederland ingang vonden. Er viel inderdaad heel wat te zeggen voor zulk een voorschrift, en nog meer nadat sedert 1867 het zwaartepunt van de koloniale regeering is overgebracht bij het parlement. De regeering beantwoordde dien in het voorloopig verslag gegeven wenk niet, maar er werd op teruggekomen met den nu niet zoo absoluuten wensch van een imperatief voorschrift in het regeeringsreglement, doch om van tijd tot tijd in den raad mannen te plaatsen die niet in Indië hunne carrière maakten maar in het moederland. Nu verbrak de regeering het stilzwijgen: ze was tegen een imperatief gebod in het regeeringsreglement maar niet tegen de vervulling van den wensch, waarvoor het reglement geen beletsel is, en zij beaamde volkomen dat als er gelegenheid is om iemand van uitstekende bekwaamheid en rechtschapenheid aan den raad te verbinden dit de ernstige overweging der regeering zal verdienen. Regeering en kamer waren het dus vrij wel eens over de mogelijkheid en wenschelijkheid. Ietwat vreemd is het dan ook te moeten constateeren dat er nooit sedert 1854 gevolg aan is gegeven. Aan de bekwame en rechtschapene nederlanders heeft het zeker niet gemangeld. Waarom dan nooit een hunner een zetel aangewezen in den raad van Indië? Zulk eene keuze zou wellicht de illusiën verstoren van sommige adspiranten, maar niet deze zijn het criterium; het belang van Indië zou zeker er door bevorderd kunnen worden indien, ik zeg niet de meerderheid, maar een deel der leden gekozen werd uit mannen die in Nederland hunne sporen verdienden op oeconomisch gebied of als rechtsgeleerden; het zou een voorrecht zijn indien een lid der koloniale afdeeling van den raad van state of een bekwaam

staathuishoudkundige, landoeconoom of jurist uit Nederland, geneigd werd bevonden plaats te nemen in den raad van Indië; zij zouden er zeer nuttig kunnen zijn en dit te meer nu bij de voorbereiding tot regeling van schier alle koloniale onderwerpen de adviezen uit het moederland den doorslag geven bij de beslissingen van den gouverneur-generaal, zoo die beslissingen al niet geheel worden overgelaten aan het opperbestuur, eene neiging die in steeds sterker mate baan breekt, waarop ook de heer VAN DE PUTTE in de eerste kamer onlangs wees, en waardoor de regeering in de koloniën geheel dreigt verlegd te worden naar het moederland. Dit laatste werd zelfs niet flauw vermoed in 1854 en toen reeds openbaarde zich de wensch, die thans met des te meer recht kan geuit worden en met des te meer grond dan toen.

De raad, zegt alinea 2, wordt bijgestaan door een secretaris; deze maakt geen deel uit van het college, zooals bij rechterlijke colleges de griffier en bij administratieve colleges de secretaris; het college van den raad van Indië wordt vertegenwoordigd door den vice-president alléén, aan wien de secretaris onmiddellijk ondergeschikt is, aan de leden middellijk; hij wordt benoemd door den gouverneur-generaal, wat volgt uit artikel 49, en als regel wordt een der referendarissen ter algemeene secretarie daartoe gekozen; zijn tractement bedraagt *f* 800 's maands zonder periodieke verhoogingen; hem wordt ondergeschikt bureaupersoneel toegevoegd. Het reglement van orde bepaalde aanvankelijk in 1855 dat de secretaris van den raad moest gekozen worden uit de gouvernements-secretarissen doch deze bepaling verviel in 1873 bij de wijziging van dat reglement en het doel hiervan was van het secretariaat eene op zich zelf staande betrekking te maken; maar men verzuimde nu in 1873 het personeel der algemeene secretarie met één gouvernements-secretaris te verminderen en de bezoldiging afzonderlijk vast te stellen voor den secretaris van den raad, eene onregelmatigheid, zoo als de minister VAN BOSSE het noemde, die haar dan ook in 1877 herstelde.

Het voorzitterschap van den raad berust bij den vice-president, maar de derde alinea van artikel 7 geeft den gouverneur-generaal tweeërlei bevoegdheid: ten eerste om het praesidium op te dragen aan den luitenant-gouverneur-generaal, hetwelk tot dusverre geene toepassing heeft kunnen vinden; ten tweede om zelf voor te zitten, zoo dikwijls hij dit noodig oordeelt. Vroeger tot 1836 was het regel dat de gouverneur-generaal altijd den raad presideerde, omdat dit samenhing met het stelsel van bestuur, toen de gouverneur-generaal samen met den raad van Indië de hooge regeering uitmaakte, en hij dus deel uitmaakte van het college, wat thans na de verandering van het bestuursstelsel en de daarmede gepaard gaande wijziging der verhouding van beide autoriteiten, niet meer het geval is en van daar dat hij alleen eene raadgevende stem heeft, wat artikel 7, schoon overbodig, nog uitdrukkelijk zegt. Tegenwoordig is het eene

groote uitzondering dat de gouverneur-generaal den raad voorzit; die uitzondering dagteekent van de periode VAN DEN BOSCH die liever niet met den raad in aanraking kwam, omdat deze althans in den aanvang zich zelfstandig toonde en hem niet in alles ter wille wilde zijn, haast schreef ik, niet met VAN DEN BOSCH door dik en dun wilde gaan, maar deze term, al is die in Nederland geijkt, riekt wel wat naar de straat. Nu is men juist bij de tot standkoming van dit regeeringsreglement er krachtig tegen op gekomen dat de landvoogd alleen bij hooge uitzondering praesideerde en te weinig voeling hield met den raad van Indië en het werd VAN DEN BOSCH en BAUD juist zeer kwalijk genomen, omdat persoonlijke bespreking van zooveel belang is voor eene snellere afdoening van zaken, veel omslachtig schrijven vermijdt en de ontzettend dikke bundels niet nóg dikker maakt. In 1854 heeft men zich precies het tegendeel voorgesteld van hetgeen sedert in de praktijk regel is geworden, en regel worden kon door het facultatieve van artikel 7 alinea 3. Er is maar één geval waarin het regeeringsreglement den gouverneur-generaal verplicht den raad te praesideeren; dat is als hij voor een maatregel, waartoe overeenstemming gevorderd wordt met den raad, die niet kan verkrijgen en krachtens de bevoegdheid van artikel 30 toch zijn wil doorzet onder nadere uitspraak van den Koninklijken opperbestuurder; alsdan *moet* hij het voorzitterschap uitoefenen en heeft dán bij staking eene beslissende stem, in dat exceptioneele geval. De vraag zou zeker overweging verdienen of het facultatieve voorschrift van de derde alinea van artikel 7 niet door een imperatief behoorde te worden vervangen. De aanraking met den raad als college heeft thans eigenlijk alleen plaats in gevallen waarin geene zaken worden behandeld maar bij enkele officieële gelegenheden als de blijde inkomst en de uittocht van een landvoogd, de receptie op den verjaardag der Koningin; doch waar het de behandeling van zaken geldt gaat alles in den regel schriftelijk. Reeds zou veel gewonnen zijn indien de landvoogden zich niet stelselmatig afzonderden in het stille Buitenzorg maar door het regeeringsreglement, dat nu niets en ten onrechte niets inhoudt omtrent den zetel van de indische regeering, verplicht werd te resideeren te Batavia en de zittingen van den raad voor te zitten. De functie van vice-president, alleen door VAN DEN BOSCH in het leven geroepen opdat de gouverneur-generaal dat voorzitterschap zou kunnen ontgaan, en die zoo als CORNETS DE GROOT zeide, den eenigen band verbrak „welke een turbulent gouverneur-generaal in toom houden kan," zou bij zulk een imperatief voorschrift uit onze koloniale instellingen, waarin ze als een novum gebracht werd daar ze niet wortelde in de historie, kunnen verdwijnen; een gewichtig voordeel vermits alsdan eene noodzakelijke, wettelijk verplichte, voortdurende aanraking van den gouverneur-generaal met het adviseerende lichaam het gevolg worden zoude en hierdoor eene groote verbetering bereikt. Niet zelden wordt verbetering gezocht

waar ze niet te vinden of hoogst problematiek is. Hoezeer ook aangevallen, zoolang het koloniaal regeeringsstelsel in artikel 1 nedergelegd, behouden blijft en verandering dáárin wordt niet beoogd tot dusver, zoolang kan een raad van Indië evenmin gemist worden als de raad van state in Nederland. Met het vervallen van den vice-president zou aan het oudst benoemde raadslid kunnen worden opgedragen het voorzitterschap waar te nemen alleen bij ziekte, ik zeg niet bij verhindering, van den gouverneur-generaal. Wanneer dan het reglement van orde in praktischen zin werd herzien, wanneer de adviezen in de door den landvoogd voorgezeten raadsvergadering mondeling wierden uitgebracht en van de beweegredenen en slotsom alleen in de notulen aanteekening wierd gehouden zonder dat nog nader een schriftelijk advies wierd gevorderd; wanneer hiermede ook de afzonderlijke schriftelijke adviezen, waartoe het bestaande reglement van orde bevoegd maakt, vervielen, dan zou reeds een goed eind op den weg van vereenvoudiging en dus van verbetering zijn afgelegd. Vaak meent men fouten te zien waar ze niet zijn en schrijft men ware of vermeende gebreken in de werking van ons koloniaal bestuursmechanisme toe aan de raderen, terwijl het soms de hand is die de kracht mist ze in beweging te brengen en te houden. Er is in de laatste jaren eene neiging waar te nemen, zich uitende in woord en schrift, die alle gebreken wijt aan het bestaan van een raad van Indië en aan het gemis van andere raden, koloniale of gewestelijke of plaatselijke, of alle drie. Gevoelt men dan niet dat de wellicht minder goede werking van eene instelling in zeker tijdperk nog niet pleit tegen de instelling zelve? maar dat dit uitsluitend komt op rekening van de samenstelling in dat tijdperk? En waar niet nauwgezet genoeg juist hierbij kan te werk worden gegaan zijn er voorbeelden dat die samenstelling, waarvoor de geheele ministerraad in Nederland verantwoordelijk is en niet de indische regeering, wel eens te wenschen heeft overgelaten en geen, althans niet genoeg acht werd geslagen op het hooge gewicht van het ambt tot vervulling waarvan de ministerraad medewerkte. Ware dat niet geschied, ware door alle bewindslieden, van welke politieke kleur ook, steeds gezocht naar de bekwaamsten voor het ambt, hetzij in Nederland waar de keuze zooveel ruimer is, hetzij in Indië, waar ze zoo beperkt is, dan zou vermoedelijk geene aanleiding hebben bestaan tot de uiting van al de jammerklachten zoowel in de staten-generaal als in de pers; klachten niet zelden overdreven als deze, welke meermalen in de vertegenwoordiging geuit werd: over het weinig degelijke en zakelijke van 's raads adviezen. 't Is voor den raad juist niet een voordeel geweest dat zijne adviezen met den dichten geheimzinnigen indischen sluier zijn omgeven; het regeeringsreglement heeft hieraan geen schuld; de slotalinea van artikel 7 eischt alleen geheimhouding *in zoover* het algemeen belang dit vordert; het vorige regeeringsreglement van 1836 vorderde eene absolute geheimhouding en liet den vice-president en de leden zweren:

„dat ik de zaken, in den raad van Indië verhandeld wordende, geheim zal houden", wat in het tegenwoordig reglement met voordacht niet is opgenomen omdat men zulk eene onvoorwaardelijke geheimhouding van al het verhandelde niet wilde, en zelfs niet eene beperkte in het eedsformulier wilde opgenomen zien; het reglement van orde werd ter voldoening aan artikel 7 door den Koning vastgesteld op den 5 Maart 1855 onder verantwoordelijkheid van den minister PAHUD, maar nadat de instructie van den gouverneur-generaal in 1869 was gewijzigd werd geoordeeld dat het reglement van orde voor den raad met die instructie niet in allen deele meer in overeenstemming was en heeft bij koninklijk besluit van 3 April 1873, op voordracht van den minister FRANSEN VAN DE PUTTE, ook het reglement van orde eene wijziging ondergaan, om zooals het koloniaal verslag over 1873 mededeelt, den vaardigen gang der werkzaamheden bij den raad te verzekeren. Het reglement is ten opzichte der geheimhouding verder gegaan dan artikel 7 R R. De geheimhouding geldt het publiek, natuurlijk niet het opperbestuur; ze is verzekerd door de poenale sanctie van artikel 296 van het wetboek van strafrecht. Eene zeldzaamheid is het wanneer adviezen van den raad worden openbaar gemaakt; vaker worden er aan de staten-generaal overgelegd ter kennisneming voor de leden. Behalve als ze gepubliceerd worden ontsnappen ze aan elke kritiek, wat verband houdt met de bestemming der adviezen die enkel den gouverneur-generaal moeten voorlichten. De geheimzinnigheid die het werk van den raad omhult is dat college niet ten goede gekomen, want kritiek uitgeoefend te zien over eigen arbeid is een heilzame prikkel bij lateren arbeid, maar zulk eene kritiek heeft men in 1854, en later, niet gewild; en hiervoor bestond gegronde reden waar het de koloniën betreft; maar kon deze ook gelden voor het moederland waar publiek leven, eene openbare meening, bestaat en waar die openbare meening goede voorlichters en leiders heeft?

Is het aantal leden te beperkt? Er is en wordt, zeiden we reeds, wel beweerd dat uitbreiding wenschelijk zou zijn omdat in den raad van Indië zoo veelzijdige kennis gevorderd wordt als van het bestaande aantal haast niet verwacht mag worden. Hiertegenover staat, wat ik hierboven aanwees, dat bij eene nauwgezette samenstelling van den raad de onderwerpen der verschillende takken van dienst wel degelijk tot hun recht kunnen komen; ook door alinea 4 van artikel 7 R R. Deze bevoegdheid is echter beperkt tot landsdienaren, ambtenaren en officieren. In die vierde alinea, waarvan in de praktijk uiterst schaars, zoo ooit, wordt gebruik gemaakt, ligt een heilzaam voorschrift. Wierd het ruimer gemaakt en uitgebreid tot niet-ambtenaren, dan zou daarmede grooter voordeel bereikt worden dan door eene uitbreiding van het college die, afgescheiden van de zeer aanzienlijke kosten, bij de samenstelling op moeielijkheden zou stuiten en aan de reeds al te groote zucht der koloniale ambtenaren naar het verwisselen van een bekleeden werkkring

met eene hooger bezoldigde op bedenkelijke wijze voedsel geven zou. Als een ander argument voor uitbreiding liet men hooren de bewering dat de invloed van den gouverneur-generaal nu te krachtig, zijn overwicht te groot kan zijn bij een beperkt aantal leden; dit argument is, met het oog op de praktijk der verhouding van den gouverneur-generaal tot den raad van Indië, volkomen waardeloos; was de aanraking eene voortdurende door het verplichte praesidium van den landvoogd, dan zou het kunnen gebezigd worden al zou het ook dan een door niets gerechtvaardigd wantrouwen verraden in de zelfstandigheid der raadsleden; maar nu die aanraking er enkel eene is op papier, nu zouden zij die het argument dienst wilden laten doen daarmede een blaam werpen niet op den raad van Indië, maar op den landvoogd, door te veronderstellen dat deze schriftelijk op den raad invloed zou uitoefenen.

Extra-ordinaris leden van den raad van Indië kent het regeeringsreglement niet; met de O. I. C. verdwenen ze en terecht. Het eerste ontwerp R R kende iets soortgelijks in artikel 9 waarin den gouverneur-generaal de bevoegdheid gegeven werd den kommandant der zeemacht, den kommandant der landmacht en den president van het hooggerechtshof gezamenlijk of afzonderlijk in de vergadering te roepen *tot deelneming aan de beraadslagingen.* Het denkbeeld reeds toen voorgestaan-*nil novi sub coelo*-om den raad van Indië te doen bestaan uit de hoofden der departementen van algemeen bestuur werd door den minister PAHUD krachtig bestreden en de toen aangevoerde argumenten verdienen wel in herinnering te worden gebracht en te worden overwogen. „Bij de veelvuldige ambtsbezigheden, schreef de minister, waarmede zij thans reeds zijn belast, over den toenemenden omvang waarvan bij herhaling is geklaagd (dat was in 1854, men raadplege over dit punt eens de directeuren van 1894!) zouden de adviseerende werkzaamheden van den raad van Indië in hunne handen veelal ontaarden in eene loutere formaliteit; maar ook dan wanneer men zich het behoorlijk uitoefenen door hen van die nieuwe en gewichtige plichten als mogelijk voorstelt, zou het onderzoek hetwelk aan de eindbeslissing van den gouverneur-generaal voorafgaat in allen gevalle worden verkort met ééne instantie en wel eene die waarborgen oplevert voor eene grondige en onpartijdige beoordeeling.” Maar wel wilde de regeering de drie genoemde autoriteiten omtrent onderwerpen van maritiemen, militairen en rechtskundigen aard in den raad geroepen zien, ook zoo als we zagen tot deliberatie er over, dus niet enkel tot voorlichting. Deze aanvulling was beperkter en ruimer dan de bestaande bevoegdheid: beperkter in zoover nu niet alle landsdienaren in den raad konden geroepen worden, ruimer waar ze de drie aangewezene autoriteiten toeliet tot de beraadslaging. Met het regeeringsstelsel vereenigde de kamer zich niet; CORNETS DE GROOT zag er enkel eene herleving in van de extra-ordinaris leden, door hem spottend genoemd: titulaturen! Het resultaat der gedachtenwisseling was dat in het tweede regeeringsontwerp een voorschrift

werd opgenomen zooals thans wet is geworden door de vierde alinea van artikel 7 R R; eene transactie derhalve: thans is de gouverneur-generaal bevoegd om álle landsdienaren zonder uitzondering te gelasten eene raadsvergadering bij te wonen; de reminiscens aan de extra-ordinaris leden is vervallen, want zij zullen enkel mondelinge inlichtingen mogen geven maar niet mede beraadslagen in den raad. En voorts de reeds in 1854 bestaande bevoegdheid van den raad zelven gehandhaafd in het tegenwoordig artikel 34 R R. Voor de herleving van de tijdens de O. I. C. bekende buitengewone raadsleden is door niemand in de staten-generaal eene lans gebroken bij de behandeling van het regeeringreglement. De minister VAN DEDEM wilde hen echter in de koloniale staatsinstellingen inleiden en bij het in 1893 door hem ingediende wetsontwerp tot wijziging van enkele bepalingen van het regeeringsreglement, toegezegd in de troonrede van dat jaar als eene verbetering der bestuursinrichting, stelde de minister o. a. voor om de eerste alinea van artikel 7 R R aan te vullen met de woorden: *benevens hoogstens acht buitengewone leden.* Heel vloeiend is de taal zeker niet. De bedoeling zal wel zijn te lezen: „Er is een Raad van Nederlandsch-Indië, bestaande uit eenen vice-president, vier leden en hoogstens acht buitengewone leden", en om in verband hiermede eene geheel nieuwe tweede zinsnede in te lasschen van dézen inhoud: De buitengewone leden worden voor drie jaar benoemd en hoogstens voor de helft buiten den staatsdienst gekozen. Zij nemen deel aan de behandeling der algemeene begrooting van ontvangsten en uitgaven, zoomede aan andere werkzaamheden, wanneer zij daartoe door den gouverneur-generaal of ingevolge diens machtiging door den vice-president worden opgeroepen en hebben alsdan gelijke bevoegdheid als de leden." Ook hier drukte de redactie blijkbaar de bedoeling niet uit; initio wordt in denzelfden zin gesproken van benoemd en gekozen ofschoon aan beide verschillende termen dezelfde beteekenis wordt gehecht; de bedoeling was eene benoeming door den Koning uit de nederlanders in Indie die niet in den kolonialen dienst zijn, maar die bedoeling werd min juist uitgedrukt, omdat het woord *gekozen* volstrekt niet synoniem is met *benoemd* en tot verwarring aanleiding geven kan; ten andere is de term *staats*dienst eene voor deze bezittingen onjuist gekozen uitdrukking, waar in staatsrechtelijken zin van de koloniën niet als van een staat gesproken worden kan noch mag, niet naar de grondwet en ook niet naar het regeeringsreglement. Is nu het doel om permanent meer licht te verschaffen en de adviezen van het college in belangrijkheid en degelijkheid te doen winnen? Volstrekt niet. Alleen wanneer zij door of namens den gouverneur-generaal zullen worden opgeroepen. Derhalve zou de werking van het nieuw voorgestelde instituut geheel overgelaten zijn aan het subjectieve oordeel der wisselende bewindslieden en hierdoor werd de kiem der verlamming in de praktijk van het voorgedragen nieuwe regeeringsartikel nedergelegd. Waartoe zouden de buitengewone leden worden opgeroepen als de

gouverneur-generaal dit namelijk wilde? In de eerste plaats tot deelneming aan de behandeling der algemeene begrooting van ontvangsten en uitgaven, scilicet van Nederlandsch-Indië; nu lette men er op dat de raad van Indië thans krachtens artikel 28 sub c door den gouverneur-generaal daarover moet geraadpleegd worden, ergo bij de vergaderingen om het verplichte advies op te maken zouden de buitengewone leden dan kunnen, niet moeten, worden opgeroepen. Of de minister inderdaad meende dat de behandeling en de voorbereiding van 's raads advies door de medewerking der buitengewone leden zal bespoedigd en verbeterd worden? Toch nu reeds is het bekend hoe die voorbereiding der indische begrooting stuksgewijze tot stand komt, hoe nooit de conceptbegrooting in haar geheel in behandeling komt, door de min doelmatige voorschriften der comptabiliteitswet en harer novellen op dit punt, waarin echter geene verandering wordt voorgesteld. Bij de indische begrooting voor 1889 heeft de minister KEUCHENIUS een treurig tafereel opgehangen van de toepassing in de praktijk dier voorschriften omtrent de samenstelling der begrooting en deelde aan de kamer mede, wat men hier wel wist, dat de begrooting bij stukken en brokken uit Indië wordt ontvangen en in de maanden April tot Augustus bij gedeelten wordt overgezonden en dat, wat hier niet iedereen wist, het voorbereidende werk met zooveel overhaasting en broksgewijze geschiedt dat het tot op dit oogenblik nog nooit mogelijk schijnt te zijn geweest om de begrooting in haar geheel aan den raad van Indië voor te leggen. Eilieve zou hierin verbetering komen door de vermeerdering van het getal adviseurs? Ik geloof veeleer het tegendeel en ben overtuigd dat er nog meer strijd zou ontstaan met de imperatieve voorschriften van de comptabiliteitswet, met de kabinetsmissive van DE WAAL in 1869, met de aanschrijvingen van FRANSEN VAN DE PUTTE in 1874, met die van VAN GOLTSTEIN in 1876, als thans reeds het geval is. In de tweede plaats werd voorgesteld de deelneming „aan andere werkzaamheden" ook als de gouverneur-generaal het wil. Welke werkzaamheden? De raad van Indië adviseert, ergo wordt bedoeld de mogelijkheid te openen dat buitengewone leden deelnemen aan het opmaken van adviezen ook over andere onderwerpen dan de begrooting alleen. Maar altijd alleen als de medewerking dier buitengewone leden door den gouverneur-generaal gewild wordt. Nu klinkt het vreemd met het oog op het karakter van den raad van Indië, wiens werkkring door het regeeringsreglement is afgebakend, hier in de voorgestelde aanvulling te zien getreden in eene zeer partiëele omschrijving van dien werkkring, die geheel kan gemist worden, omdat na het vooropstellen van het beginsel in alinea 1 van artikel 7 dat de raad zal bestaan óók uit buitengewone leden, de werkkring van dien raad niet voor een deel moet worden herinnerd, maar geheel dezelfde blijft als thans ook zonder die min duidelijk geredigeerde geheel overbodige vermelding van één speciaal onderwerp en verwijzing naar andere. Hoe

groot zou het aantal buitengewone leden zijn? Onbepaald en dit is des te vreemder waar zeer terecht het aantal gewone leden wèl vaststaat, maar het getal der buitengewone zou kunnen zijn van een tot acht, geheel en al overgelaten aan het oordeel der wisselende ministers van koloniën, die de voordrachten aan den Koning zouden hebben te doen; en was het de bedoeling dat ook deze in den ministerraad zullen komen of zou dit enkel noodig blijven voor de gewone leden? Edoch het onbepaald laten van het aantal der buitengewone leden zal toch wel niet strooken met de beteekenis eener fundamenteele wet als het regeeringsreglement is, dat de samenstelling van het hoogste college in bijzonderheden geregeld wilde zien. En waaruit zouden de buitengewone leden worden benoemd? Hoogstens voor de helft uit hen die noch ambtenaar noch militair zijn, maar het getal dier buiten den dienst benoemde extraordinaire leden afhankelijk gesteld van het aantal buitengewone leden dat de wet niet zal aanwijzen, zoodat bij vermeerdering of vermindering hiervan, al naar de zienswijze van opvolgende ministers, er van zelve mede gepaard gaat eene vermeerdering of eene vermindering van het aantal particulieren; zulk eene regeling ware juist niet bevorderlijk aan de vooral in Indië zoo noodzakelijke stabiliteit. In elk geval zouden volgens VAN DEDEM's voorstel nooit meer dan de helft particulieren mogen zijn, wel minder, want de voorgestelde aanvulling spreekt van hoogstens en laat dus de meest mogelijke vrijheid aan den minister om bij zijne voordracht zelf het aantal te bepalen. Stel: een minister droeg een getal van zes buitengewone leden voor: nu zou het van hem afhangen om daartoe vier ambtenaren en twee particulieren voor te dragen, ja zelfs vijf ambtenaren en een particulier. De minister VAN DEDEM stelde niet voor dat minstens de helft geene landsdienaren zouden zijn. Het particuliere element kon nu worden gereduceerd tot zoodanig minimun als een minister zou goedvinden. Is zulk eene regeling in eene wet van beginselen aannemelijk? Het grootste aantal zouden landsdienaren moeten zijn. Maar voor hen een buitengewoon lidmaatschap van den raad te scheppen is in geen enkel opzicht noodig voor het beoogde doel, want wil de gouverneur-generaal hun oordeel kennen dan heeft hij dat reeds nu slechts te vragen, krachtens het bestaande artikel 7 R R; en voor den raad van Indië is het ook niet noodig want deze kan ook thans door artikel 34 R R hunne voorlichting vorderen. Waartoe dan ambtenaren tot buitengewone raadsleden gemaakt? Om mede te helpen adviseeren over maatregelen waarover zij, die voor de functie in aanmerking zouden kunnen komen, vermoedelijk of reeds advies hebben uitgebracht of die zij zelve hebben voorgesteld en toegelicht. De werking in de praktijk van de voorgestelde aanvulling van den raad van Indië met extraordinaire leden, voor het meerendeel ambtenaren en dus altijd lager in rang dan de leden en voor een zeer gering deel particulieren, zou ongetwijfeld teleurstelling baren. En welke categoriën van ambtenaren te kiezen? Welke particulieren? Geen andere eisch dan Nederlander

en dertig jaren oud te zijn. Veeleischend is dit zeker niet, maar een waarborg dat het buitengewone lidmaatschap door de bekwaamsten zal worden bekleed is dit allerminst en waar het getal buitengewone leden, al naar het inzicht van een minister, tot een achttal kan worden opgevoerd, dat is tot het dubbele van het getal gewone leden daar zouden deze, die dan toch permanent deel van het college van den raad van Indië blijven uitmaken, geheel overvleugeld kunnen worden door hun extraordinaire collega's aan wie het voorstel-VAN DEDEM gelijke bevoegdheid wilde toekennen als aan de gewone leden. In de verplichte periodieke aftreding na drie jaren zag de minister een voordeel, omdat ze de gelegenheid geeft om den raad steeds aan te vullen met zulke elementen waaraan op het oogenblik de meeste behoefte bestaat. Hier stuit ik op dezelfde dwaling, reeds vroeger bestreden, als zou de raad uit specialiteiten van elken diensttak moeten worden saamgesteld. En aan wien het oordeel over die behoefte? Aan den minister die de voordracht doet en die het in de hand heeft na drie jaren hen te verwijderen die niet meêgaand genoeg waren of al te meêgaande. Niet uit het gewijzigde artikel zelf dat uitdrukkelijk wil voorschrijven: „de buitengewone leden worden voor drie jaren benoemd" maar uit de toelichting bleek dat de aftredenden herbenoembaar zouden zijn. Waar de wet de herbenoeming niet uitsluit spreekt het van zelf dat die is toegelaten, zeide de memorie van toelichting. Mij en velen met mij dunkt dat nog niet zoo vanzelf sprekend en zou eene uitdrukkelijke bepaling dienaangaande in het artikel zelf wenschelijker zijn ter voorkoming van eene mogelijke afwijkende meening. Maar in elk geval bleef ook de mogelijkheid open dat de buitengewone leden niet werden herbenoemd en hierin lag eene zeer zwakke zijde, zoo al niet een gevaar. Eene verwijdering van een buitengewoon lid door niet-herbenoeming zou altijd, zoo dit niet op verzoek geschiedt, eene hoogst onaangename bejegening zijn den ambtenaar of particulier aangedaan; den eerste in zijne carrière, beiden in de openbare meening benadeelen en die mogelijkheid zou zeker niet bevorderlijk zijn aan een zelfstandig en onafhankelijk optreden, een bezwaar dat vooral niet mag worden onderschat. De voorgestelde opneming van buitengewone leden van den raad van Indië zou geene verbetering blijken en zeker niet medewerken om, wat de raad van Indië eenige jaren geleden wenschte, aan het beheer over Indië eene meer praktische richting te geven. Uitbreiding toch leidt niet tot vereenvoudiging, integendeel.

## Artikel 8.

De vice-president en de leden van den Raad van Nederlandsch-Indië moeten Nederlanders zijn en den ouderdom van dertig jaren vervuld hebben.

Zij worden door den Koning benoemd en ontslagen.

Bloedverwantschap of zwagerschap, tot den vierden graad ingesloten, mag niet bestaan tusschen den Gouverneur-Generaal, den Luitenant-Gouverneur-Generaal en den vice-president of leden van den Raad, noch tusschen den vice-president en de leden onderling.

Die na zijne benoeming in den verboden graad van zwagerschap geraakt, kan zijne bediening niet behouden zonder vergunning van den Koning.

De zwagerschap houdt op door het overlijden der vrouw, die haar veroorzaakte.

---

De eenige eischen tot benoembaarheid voor het lidmaatschap van den raad van Indië zijn 1° Nederlander. 2° dertig jaren oud te zijn. Aan die eischen kan nog al spoedig worden voldaan; ze zijn trouwens onafhankelijk van den persoon die noch op zijne nationaliteit noch op zijn leeftijd eenigen invloed heeft. De vraag werd gedaan of men niet bepaalde eischen van kennis in de wet zou stellen maar de omschrijving er van zou tot al te groote moeielijkheden aanleiding geven; bij de vervulling van het ambt, evenals bij dat van gouverneur-generaal, zal de verantwoordelijke minister het best in staat zijn, na verkregen voorlichting, te beslissen of degeen dien hij aan den Koning zal voordragen de noodige bekwaamheden bezit niet alleen, maar ook wat men in 1854 op den voorgrond, plaatste, de vereischte kalmte en onpartijdigheid, zelfstandigheid en onafhankelijkheid, onkreukbaarheid en zedelijken levenswandel.

Een maximum leeftijd waarop het ambt moet worden nedergelegd is niet bepaald, zoo als voor den voorzitter en de leden der algemeene rekenkamer bij de comptabiliteitswet is voorgeschreven; dezelfde redenen die hier gelden, zijn ook van kracht voor het ambt van lid in

den raad. Als het waar is dat de ouderdom gebreken medebrengt dan is dit nog meer het geval in Indië. Het overschrijden van een zekeren grens van jaren is aan de behandeling van zaken in 't algemeen, zeker niet aan eene spoedige behandeling bevorderlijk. Het algemeen belang kan nu schade lijden door een zich hardnekkig vastklampen aan het ambt en door in de vervulling der gewichtige functie eene sinecure te zien. Het ontslag toch kan door den Koning alleen gegeven worden op verzoek van den titularis; redenen die kunnen leiden tot ontslag, wettelijke, zooals voor het personeel van het hooggerechtshof in het regeeringsreglement en voor dat van de rekenkamer in de comptabiliteitswet werden opgenomen, zijn niet gesteld voor de leden van den raad van Indië. Het ontslag geschiedt thans alleen op verzoek en krachtens artikel 8 door den Koning. Buitenlandsch verlof kan hun niet worden verleend, alleen binnenlandsch en dan door den gouverneur-generaal. Toch verlaten leden van den raad vaak Indië en leggen hun ambt neder alvorens door den Koning te zijn ontslagen. Hoe kan dat met het oog op artikel 8? Een terugblik is noodig. Een koninklijk besluit van 5 Februari 1858 onder verantwoordelijkheid van den minister MIJER genomen bepaalde dat de gouverneur-generaal onder nadere goedkeuring des Konings den vice-president of een lid, als deze zelf dit vroeg, kon ontslaan. Dat besluit was in strijd met het regeeringsreglement dat het ontslag eischt door den Koning en de minister was, op de gronden bij artikel 1 uiteengezet, niet bevoegd een koninklijk besluit uit te lokken waarbij werd afgeweken van de wet, evenmin om 's Konings uitsluitende bevoegdheid te delegeeren aan den gouverneur-generaal waar de wet dit niet toeliet. Er was tevens een voorbehoud gemaakt want de titularis moest in functie blijven tot dat zijn opvolger hem zou kunnen vervangen. Afgescheiden van het onwettige beteekende dat besluit van 1858 niets en voorzag juist niet in het geval dat de titularis door ziekte genoodzaakt was Indië te verlaten. Van daar reeds het volgend jaar een ander koninklijk besluit, op voordracht van den minister ROCHUSSEN genomen waardoor, bij dringende noodzakelijkheid tot vertrek uit Indië wegens ziekte van vice-president of lid, den gouverneur-generaal de bevoegdheid werd gegeven onder nadere goedkeuring des Konings den titularis niet te ontslaan, dat verbiedt artikel 8, maar hem te ontheffen van zijne betrekking met vergunning Indië te verlaten en met toekenning van wachtgeld en vrijen overtocht, daar de bepalingen omtrent het buitenlandsch verlof aan ambtenaren niet op den vice-president en de leden van den raad van toepassing werden geacht. Vermits het laatste besluit alleen sloeg op de ontheffing uit het ambt op verzoek had in 1872 eene aanvulling plaats bij een koninklijk besluit, op voordracht van den minister VAN BOSSE, dat de bevoegdheid van den gouverneur-generaal uitbreidde tot beschikking op verzoeken om ontslag uit 's lands dienst in welk geval alleen vrije overtocht wordt toegekend terwijl de regeling van het

pensioen altijd in Nederland geschiedt. Van buitenlandsch verlof en hiermede gepaard gaand verlofstractement is dus nooit sprake. Daar het eerste besluit van 1858 in strijd was met het regeeringsreglement, dat is met de wet, lijden de beide andere besluiten van 1859 en 1872 die tot aanvulling dienden aan hetzelfde vitium. De reden waarom ook niet aan vice-president en leden van den raad van Indië buitenlandsch verlof wegens ziekte wordt toegekend ligt hierin dat er geene vacature door zou ontstaan en de raad dus incompleet wezen zou. Bij de zoozeer versnelde gemeenschap kan thans even goed de beschikking van het opperbestuur telegrafisch worden gevraagd en verkregen zoodat er geen reden is om de besluiten te blijven handhaven en den gouverneur-generaal, zij het op verzoek van den belanghebbende, een ontslag te doen verleenen hetzij uit het ambt hetzij uit 'slands dienst, dat de wet uitdrukkelijk aan het opperbestuur heeft voorbehouden.

Alinea 3 schrijft voor dat geen bloedverwantschap — zie artikel 290 B W — noch zwagerschap — zie artikel 295 B W — mag bestaan tusschen den gouverneur-generaal en den vice-president of de leden en ook niet tusschen de laatsten onderling. Doel van dit verbod is te waken tegen nepotisme.

Tijdens de compagnie werd daarop niet altijd gelet, wat tot heel wat onaangenaamheden leiden kon, waartegen de bewindhebbers althans voor een deel wilden waken want krachtens eene patriasche missive van 1709 mochten „in de regeering als gouverneur-generaal en direkteur-generaal gelijktijdig niet zitten vader en zoon, broeders, schoonzoons en zwagers." Toen ging men verder dan thans in artikel 8 want toen „zoude opkomende affiniteit obsteren", onvoorwaardelijk.

Het zou overweging verdienen of eene gelijksoortige bepaling, nu enkel ook voor rechterlijke ambtenaren bestaande, niet eveneens behoorde te worden opgenomen voor andere functiën, opdat het doel ook bereikt worde waar het in de praktijk veel noodiger is, want het aantal leden van den raad is beperkt; dat het een gewenschte toestand is dat er nauwe verwantschap dan wel zwagerschap bestaat tnsschen een hoofd van gewestelijk bestuur en onder zijne bevelen dienende ambtenaren zal niemand beweren; toch komt dit wel voor en zelfs de schijn van bevoorrechting of gunstbetoon in 's lands dienst moet worden vermeden. Het verbod van alinea 3 is ook beperkt tot den vierden graad. Stel nu dat de zwagerschap ontstaat terwijl een der functiën al bekleed wordt, dat b. v. een lid van den raad de dochter of zuster huwt van den gouverneur-generaal of van een collega? Dan mag hij volgens alinea 4 zijn ambt niet blijven bekleeden zonder vergunning van den Koning. Een voorbeeld er van is er niet in de praktijk, doch deed het geval zich voor dan zou de minister zeker niet op zijne verantwoording nemen den Koning te adviseeren de vergunning te verleenen. Sterft de vrouw die de

zwagerschap veroorzaakte dan houdt deze op te bestaan, maar kan de band tusschen de overgeblevenen er echter niet even sterk door blijven? Is er dus wel eene ratio voor de laatste alinea van artikel 8, voor het overbrengen van een privaatrechtelijke bepaling waar ze nuttig kan zijn op staatsrechtelijk gebied waar ze zeer schadelijk wezen kan?

## Artikel 9.

De vice-president en de leden van den Raad van Nederlandsch-Indië mogen geene andere staatsambten bekleeden.

Het bepaalde bij art. 3 is op hen toepasselijk.

---

Het beginsel der eerste zinsnede is van kracht geweest sedert DAENDELS en na het herstel van ons gezag voortdurend van kracht gebleven. Juist dáárop legde de staatscommissie van 1803 vollen nadruk, even zoo de raad van koophandel en koloniën en de raad van state in hunne adviezen van 1814 aan den Souvereinen Vorst die, verklaarde de minister PAHUD, de oude inrichting niet zoo bepaaldelijk afkeurde; eene verklaring der persoonlijke zienswijze van den Souvereinen Vorst die als eene historische mededeeling was te beschouwen, wat anders in den mond van den constitutioneelen minister in 1854 zonderling zou zijn geweest. Maar de Souvereine Vorst had Zijne meening laten varen en was door de ingewonnen adviezen overtuigd dat de raad van Indië moest bestaan uit ambtenaren „geene andere vaste bedieningen bekleedende" en dit beginsel bekrachtigde Koning Willem I dan ook in het eerste regeeringsreglement dat in werking trad in artikel 8 R R 1818, en dat beginsel is terecht altijd gehandhaafd. Artikel 9 bevat thans het verbod tot het bekleeden van andere *staatsambten*, eene min juiste uitdrukking dan de vroegere: *vaste bediening*. Reeds wees ik er op dat in de koloniale instellingen de termen *staats*dienst en *staats*ambt niet passen. Het verbod is uitstekend, want is cumulatie van betrekkingen in het algemeen niet wenschelijk, ze is bepaald schadelijk voor de uitoefening van een ambt als dat van lid in den raad van Indië. Die cumulatie van allerlei functiën was regel onder de O. I. C. toen de leden belast werden met het praesidium van den raad van justitie des kasteels, van het college van schepenen en van heemraden; met de directie van de bank van leening, van het klein zegel; met de superintendentie van het vendukantoor; met het commissariaat bij de kerk; met de amfioendirectie; met het toezicht op de godshuizen, op de scholen, op de wees- en momboirkamers; als ontvanger en postmeester-generaal fungeerden, soms ook als chef van de inlandsche militie; en ook als raadsleden belast met het concipiëeren van de brieven uitgaande van de Hooge Regeering, die in de zitting werden voorgelezen en verbeterd, wat vaak tot

hoogloopende onaangenaamheden aanleiding gaf tusschen de leden en den gouverneur-generaal. Dat alles was een der oorzaken waardoor het ambt, toen nog van zooveel grooter gewicht, hoe langer hoe meer in aanzien daalde. Aan zulke toestanden moest een einde komen en dat is geschied. Het verbod van artikel 9 strekt zich niet uit tot de vervulling van eereambten. Wat is het criterium? Niet de benoeming door den gouverneur-generaal want deze benoemt ook tot *honores* in Indië e.g. voorzitter of lid van het college van curatoren over het gymnasium Willem III, of van commissiën van toezicht op de hoogere burgerscholen, van het protestantsch kerkbestuur et alia terwijl weêr tot andere honorifieke betrekkingen zooals voorzitter of lid van het bestuur van wetenschappelijke vereenigingen niet de gouverneur-generaal maar de vereeniging benoemt. In Indië is de bezoldiging de maatstaf en het verbod beteekent hier de vervulling van een ander ambt waaraan bezoldiging uit 's lands kas verbonden is.

De beteekenis der tweede zinsnede is bij artikel 3 toegelicht.

De bezoldiging van den vice-president bedraagt *f* 36000, die van elk lid *f* 28800 's jaars. 't Was DAENDELS die het aanzien van het ambt al dadelijk verhief door het afschaffen van de bijbetrekkingen en in verband hiermede voor 't eerst eene bezoldiging toekende tot een bedrag dat een aanmerkelijk verschil opleverde met die onder de O. I. C. Aan de gewone leden werd door hem 15000 rijksdaalders, aan de buitengewone 12000 rijksdaalders toegelegd, eene aanzienlijk hoogere bezoldiging derhalve dan de tegenwoordige die evenwel in de geheel veranderde omstandigheden en levenseischen voldoende is te achten, door enkelen zelfs in de volksvertegenwoordiging, te hoog is genoemd maar inderdaad met het oog op de sociale verplichtingen die het ambt oplegt niet te hoog is, mits die verplichtingen, waarmede het aanzien van de functie zoo nauw verbonden is, niet worden veronachtzaamd.

## Artikel 10.

Tot het vervullen eener opengevallene plaats in den Raad van Nederlandsch-Indië wordt door den Gouverneur-Generaal, na overleg met den Raad, binnen dertig dagen, eene met redenen omkleede aanbeveling van minstens twee personen, aan den Minister van Koloniën gezonden.

Indien de belangen van 's Lands dienst dringend vorderen, dat de opengevallene plaats inmiddels worde vervuld, draagt de Gouverneur-Generaal aan een der aanbevolenen de waarneming op van het lidmaatschap van den Raad.

Dusdanige tijdelijke waarneming heeft altijd plaats, wanneer bij gebreke daarvan het getal der dienstdoende leden van den Raad, de vice-president daaronder begrepen, minder dan drie zou bedragen.

---

Eene vacature in den raad van Indië kan op twee wijzen ontstaan: òf door overlijden òf door eervol ontslag uit het ambt of uit 's lands dienst van den titularis. Binnen dertig dagen moet de gouverneur-generaal aan den minister van koloniën toezenden eene aanbeveling van minstens twee personen, dus kan de landvoogd zoovele personen aanbevelen als hij wil. Met voordacht is hier eene aanbeveling genoemd, niet eene voordracht, zoodat de minister van koloniën geheel vrij is een ander dan de aanbevolenen aan de Koningin voor te dragen, na zijne voordracht in den ministerraad te hebben doen behandelen. De Koningin is geheel vrij in Hare keuze uit 's ministers voordracht. De gouverneur-generaal moet echter vóór hij zijne aanbeveling opmaakt in overleg treden met den raad van Indië, zegt artikel 10. Hoe dit in de praktijk zou behooren te geschieden heeft de regeering in 1854 duidelijk uiteengezet: de raad geeft de personen op die hij meent dat het meest in aanmerking komen om door den gouverneur-generaal te worden aanbevolen; de gouverneur-generaal onthoudt aan den minister van koloniën de kennis dier namen niet, maar doet de aanbeveling zooals hij gelooft dat het algemeen belang haar vordert. Het is eene dwaling, die bij velen heerscht, dat de raad van Indië eene voordracht zou doen, deze gaat zelfs niet uit van den gouverneur-generaal, die enkel aanbeveelt na overleg met den raad. Alleen de minister draagt voor aan de

Koningin. Dat nu ook het overleg met den raad gewoonlijk schriftelijk plaats heeft is een gevolg van de veel te weinige, soms van algeheel gemis van aanraking van den gouverneur-generaal met den raad, maar mondeling overleg was de bedoeling. Er waren er die tegen de aanbeveling van den gouverneur-generaal opkwamen en de benoeming wilde doen uitgaan alleen van den verantwoordelijken minister, maar dit denkbeeld is door de regeering bestreden, terecht, want voorlichting schaadt niet, te minder omdat de minister in zijne voordracht geheel vrij is en de ervaring geleerd heeft dat de aanbeveling geen invloed had, maar benoemingen plaats hadden geheel buiten de aanbeveling om; en ook wel, wat volkomen overbodig was, eene nieuwe aanbeveling na een vernieuwd overleg werd gevraagd. Bepaalde categoriën, in den zin dat uit de verschillende takken van dienst de leden worden gekozen, bestaan niet; dat was wel het geval in het begin van den compagniestijd, zooals artikel 4 der instructie van 1617 aantoont. Usance is het echter ook thans dat de hoofdtakken van dienst in den raad worden vertegenwoordigd, ofschoon de afwijking dier usance gedurende een zeker tijdperk ook gewoonte scheen te worden. In den regel heeft een rechtsgeleerde zitting in den raad en is het lidmaatschap de hoogere sport op den ambtelijken ladder voor den algemeenen secretaris, zoodat zelfs geruimen tijd twee dier titularissen leden waren. De samenstelling van den raad is meer aan het oorspronkelijke doel gaan beantwoorden sedert de minister VAN DEDEM op die samenstelling invloed kon doen gelden. Meermalen is er op aangedrongen dat ook een militair zitting zou hebben in den raad en in den laatsten tijd was een zekere aandrang daartoe waar te nemen. Tijdens het geheele bestaan van de O. I. C. was er geen militair lid in den raad; wel wees de instructie van 1617 aan als tweede lid een kloek, bevaren zeeman en als derde een van de beste en ervarenste kapiteins en krijgsoversten, maar uitgevoerd werd die aanwijzing niet; ze werd trouwens niet herhaald in de instructie van 1650; wel kwam tegen den val der compagnie een last in 1687 om den kolonel COLMOND zitting te doen nemen doch ná het jongste extraordinaris lid en alleen met stem in militaire zaken. DAENDELS, die verschillende régimes gediend had als militair, die aan het Fransche bewind, aan de Bataafsche republiek, aan Koning LODEWIJK NAPOLEON, en later aan den Keizer der Franschen den eed van getrouwheid zwoer, had geene behoefte aan een militair lid van den raad. Tijdens het engelsch tusschenbestuur echter maakte de kommandant der troepen ex officio deel uit van den raad. Onder ons bestuursstelsel zou de benoeming van een militair tot lid niet wenschelijk zijn; de indische regeering heeft zeker de bekwaamste adviseurs voor maritieme en militaire zaken in de hoofden van de departementen van marine en oorlog en kan zich bovendien doen voorlichten door wien zij wil; er zou eene naar militaire begrippen scheeve verhouding ontstaan tusschen het raadslid en den vlagofficier en generaal officier; in deze koloniën waar het voortreffelijke beginsel

der slotalinea artikel 68 R R heerscht, is het beter het hoogste college samen te stellen uit burgerlijke ambtenaren; ook is het doel niet om van den raad van Indië eene vereeniging van specialiteiten op zeker gebied te maken, en een militair is zuiver specialiteit en dit strekt hem tot eer omdat hij dan zeker 't best èn aan zijne opleiding èn aan zijne roeping beantwoordt.

Ook eene tijdelijke vervulling van het ambt kennen onze instellingen; ze wordt beheerscht door de tweede en derde alinea van artikel 10 R R. Dáárin wordt voorzien door den gouverneur-generaal, die hiertoe verplicht is in twee gevallen: *primo* als 's lands belang het dringend vordert, *secundo* als er behalve den vice-president maar één lid zou zijn zoodat, om het *tres faciunt collegium*, er van een college niet meer de reden zou zijn, ergo bij drie vacaturen in den raad. Bij deze tijdelijke vervulling is de gouverneur-generaal niet vrij in zijne keuze maar *moet* met de tijdelijke waarneming belasten een der door hem aan den minister van koloniën voor eene definitieve benoeming aanbevolen candidaten. Aan de tijdelijke vervulling door den gouverneur-generaal behoeft geen overleg met den raad vooraf te gaan, omdat deze reeds zijn gevoelen te kennen gaf over de definitief aanbevolenen. De Koningin blijft echter vrij in de keuze, wat nu minder aangenaam wezen kan als de tijdelijke waarnemer van het ambt niet wordt benoemd; deze defungeert dan zoodra de benoemde aanvaardt. Volgens de laatste zinsnede van artikel 11 moet de eed ook worden afgelegd door hem die tijdelijk belast wordt.

Artikel 10 schrijft dus voor overleg met den raad, maar het heeft heel weinig gescheeld of dat overleg ware niet opgenomen. Reeds bij de schriftelijke gedachtenwisseling openbaarde zich daartegen verzet, dat ook uiting vond bij de openbare behandeling in de tweede kamer, waar leden van de meest uiteenloopende richting zich tegen dat overleg verklaarden. Door den heer GODEFROI werd als amendement voorgesteld de woorden „na overleg met den raad" in artikel 10 te doen vervallen; het werd met slechts ééne stem meerderheid verworpen; 25 leden stemden vóór, 26 tegen het amendement-GODEFROI; het was eene gemengde, geene partijstemming. Het behoud van het overleg was nu oorzaak dat zelfs 19 leden zich tegen het artikel verklaarden. Vooral historische bezwaren golden bij de tegenstanders van het thans geëischte overleg. Een college moet zich zelf niet aanvullen noch eenigerlei invloed uitoefenen op zijne samenstelling; men vreesde coöptatie, in de vaderlandsche geschiedenis zoo bekend. Zonder schade zou het overleg, dat aan een zijden draad heeft gehangen, uit artikel 10 kunnen verdwijnen.

## Artikel 11.

De vice-president en de leden van den Raad van Nederlandsch-Indië leggen, vóór de aanvaarding hunner bediening, in handen van den Koning of van den Gouverneur-Generaal, den volgenden eed (verklaring en belofte) af:

— Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot vice-president (lid) van den Raad van Nederlandsch-Indië benoemd te worden, direktelijk of indirektelijk, aan geene personen, hetzij in of buiten het bestuur, onder wat naam of voorwendsel ook, eenige gifte of gaven beloofd of gegeven heb, noch beloven of geven zal.

— Ik zweer (beloof) dat ik, om iets in deze betrekking te doen of te laten, van niemand hoegenaamd eenige beloften of geschenken aannemen zal, direktelijk of indirektelijk.

— Ik zweer (beloof) getrouwheid aan den Koning, eerbied voor en gehoorzaamheid aan den Gouverneur-Generaal, als des Konings vertegenwoordiger.

— Ik zweer (beloof) dat ik, door mijne daden en raadgevingen, naar mijn vermogen zal medewerken tot bevordering van de welvaart van Nederlandsch-Indië.

— Ik zweer (beloof) dat ik het Reglement op het beleid der regeering van en alle andere voor Nederlandsch-Indië geldende verordeningen getrouwelijk zal nakomen en dat ik mij in alles zal gedragen, zoo als een braaf en eerlijk vice-president (lid) van den Raad van Nederlandsch-Indië betaamt.

„Zoo waarlijk helpe mij God Almagtig!" („Dat verklaar en beloof ik.")

Deze eed wordt mede door den waarnemenden vice-president en de waarnemende leden van den Raad van Nederlandsch-Indië afgelegd.

---

De eed wordt afgelegd in handen der Koningin als de benoemde zich bij zijne benoeming in Nederland, in handen van den gouverneur-generaal als hij zich in Indië bevindt of in Indië aankomt zonder den eed te hebben afgelegd.

Het eedsformulier bevat niet het trouw zweren aan de grondwet, wat toch had behooren te zijn opgenomen, omdat speciaal de vice-president als waarnemend gouverneur-generaal kan optreden maar ook zelfs een lid in den raad, en alsdan artikel 19 op hen van toepassing is. De woorden: eerbied en getrouwheid aan den gouverneur-generaal, zijn opgenomen naar aanleiding van eene opmerking in het voorloopig verslag; de regeering had eerst voorgesteld getrouwheid aan den gouverneur-generaal te doen bezweren maar vermits dit alleen geschiedt door den onderdaan jegens zijn Souverein, is dit terecht vervangen door de woorden die ook in fine van artikel 1 worden gebezigd. Het woord *daden* bedoelt stem. Het woord *Koning* in het eedsformulier moet thans worden vervangen door *Koningin* ómdat het in een formulier voorkomt. Van de eedsaflegging zal een proces-verbaal moeten worden opgemaakt.

## Artikel 12.

**Wanneer, bij het openvallen van het ambt van vice-president van den Raad van Nederlandsch-Indië, de benoeming van den opvolger niet geschied, of in Nederlandsch-Indië niet bekend is, of de benoemde in de spoedige aanvaarding zijner waardigheid verhinderd wordt, draagt de Gouverneur-Generaal de waarneming daarvan op aan het oudste lid in benoeming van den Raad.**

---

Ontstaat eene vacature van vice-president dan moet de gouverneur-generaal het oudst benoemde lid met de waarneming van het ambt belasten in de volgende gevallen: 1° als er nog geen opvolger is benoemd; 2° als er wel een is benoemd maar de benoeming in Indië nog niet bekend is; 3° als er wel een is benoemd, en de benoeming ook bekend is, maar de benoemde vice-president nog niet aanvaarden kan om welke reden ook. De regeering had in haar I° ontwerp voorgesteld den gouverneur-generaal vrijheid te laten en één der leden van den raad tijdelijk met het vice-praesidium te belasten. Daartegen kwam de kamer op en dat de „vele leden", waarvan het voorloopig verslag gewaagde, hier werkelijk de meening der kamer uitspraken bleek hieruit dat de regeering bij haar II° ontwerp aan het geuite verlangen te gemoet kwam, de vrijheid van den gouverneur-generaal beperkte en door de bestaande redactie hem verplicht het oudst benoemde lid aan te wijzen. Maar in dit stelsel is eene opzettelijke aanwijzing, eene opdracht bij een besluit van den gouverneur-generaal zooals in de praktijk wordt gehandeld, overbodig en zou het voldoende zijn den oudst benoemde ipso jure tijdelijk te doen optreden in de gevallen in het artikel genoemd. De oudst benoemde is niet altijd de oudste in jaren, soms wel eens de jeugdigste in leeftijd.

---

## Artikel 13.

**Wanneer ziekte of afwezendheid van den Gouverneur-Generaal eene voorziening noodzakelijk maakt, kan hij het dagelijksch beleid der zaken tijdelijk opdragen aan den Luitenant-Gouverneur-Generaal; bij ontstentenis van dezen, aan den vice-president, en deze niet aanwezend zijnde, aan het oudste lid in benoeming van den Raad van Nederlandsch-Indië; een en ander op zoodanigen voet, als de Gouverneur-Generaal zal noodig oordeelen.**

---

Dit artikel geeft eene bevoegdheid aan den gouverneur-generaal, waarvan hij kan maar niet behoeft gebruik te maken; om n.l. den luitenant-gouverneur-generaal of, als deze er niet is, den vice-president of bij afwezigheid van dezen aan het oudst benoemde lid van den raad van Indië op te dragen niet om als waarnemend gouverneur-generaal op te treden, hierin voorzien de artikelen 15 tot 17, maar om tijdelijk de afdoening der dagelijksche zaken te leiden. Tot deze opdracht is de gouverneur-generaal enkel bevoegd in deze twee gevallen: 1e als hij ziek is, 2e als hij gedurende korten tijd afwezig zal zijn van den zetel waar hij gevestigd is. Edoch al doen een dier twee gevallen zich voor, dan is zulk eene opdracht nog niet verplichtend maar altijd facultatief. Indien hij b. v. op reis gaande het wenschelijk vond zich toch met de afdoening van alle zaken te blijven belasten zal hij van de bevoegdheid van dit artikel geen gebruik maken, evenmin wanneer hij, door eene ziekte aangetast, toch de zaken zou kunnen en willen afdoen. De opdracht heeft *primo* altijd een tijdelijk karakter, natuurlijk, want anders zou de gouverneur-generaal zich zelven een vervanger voor langeren tijd kunnen geven; *secundo* strekt ze enkel tot het dagelijksch afdoen van de loopende zaken, welke laat artikel 13 geheel over aan den gouverneur-generaal, óók op welke wijze ze zullen worden afgedaan; dit is de beteekenis der woorden in fine van het artikel en deze beteekenis werd door den minster nog duidelijk in het licht gesteld, zoodat de autoriteit aan wie de opdracht is verleend noch op den gang van zaken noch op de te nemen beslissingen ten dien aanzien eenigen invloed zal mogen uitoefenen, omdat, zei de minister, alleen de gouverneur-generaal voor het beheer verantwoordelijk

is aan het opperbestuur en zoo hij al in de wettelijke gevallen tijdelijk dat beheer aan een ander opdraagt, niettemin alleen hij verantwoorlijk blijft; de heer SLOET TOT OLDHUIS had de vrees geuit voor verwikkelingen indien dit niet duidelijk vaststond; *tertio* moet er noodzakelijkheid bestaan, want ziekte of afwezigheid van Buitenzorg brengen nog niet per se voor den gouverneur-generaal de onmogelijkheid mede om de regeertaak in haar vollen omvang uit te oefenen. Uit krachte van artikel 13 is meermalen de vice-president, want een luitenant-gouverneur-generaal kent alleen het regeeringsreglement, niet de praktijk er van, tijdelijk belast geweest met het afdoen van dagelijksche zaken, en dan altijd als een gevolg van afwezigheid, nog nimmer wegens ziekte van een gouverneur-generaal. Zoo o. a. tijdens de afwezigheid van VAN REES door zijne reis naar de Vorstenlanden en tweemalen onder het bestuur van PIJNACKER HORDIJK die de Preanger Regentschappen en Java's oosthoek bereisd heeft en ook Sumatra's Westkust bereizen wilde doch hiervan werd teruggehouden.

## Artikel 14.

Wanneer de waardigheid van Gouverneur-Generaal openvalt en de benoeming van den voorloopigen of definitieven opvolger niet geschied, of in Nederlandsch-Indië niet bekend is, gelijk mede wanneer de benoemde in de dadelijke aanvaarding wordt verhinderd, treedt de door den Koning benoemde vice-president van den Raad van Nederlandsch-Indië op als waarnemend Gouverneur-Generaal.

---

Krachtens artikel 14 treedt de vice-president van den raad van Indië ambtshalve en van rechtswege op als waarnemend gouverneur-generaal, oefent dan de regeering uit en drukt op hem alsdan dezelfde verantwoordelijkheid jegens het opperbestuur als op den gouverneur-generaal; alles wat in het regeeringsreglement omtrent den laatste is bepaald wordt dan toepasselijk op den waarnemenden gouverneur-generaal door art. 19 R R. Deze ambtshalve waarneming kan plaats vinden 1e als de landvoogd sterft. 2e als de landvoogd eervol ontheven is van zijne waardigheid met machtiging Nederlandsch-Indië te verlaten ook zonder zijn opvolger af te wachten. 3e als de opvolger nog niet aanvaarden kan. 4e bij wettelijk geconstateerde krankzinnigheid van den gouverneur-generaal. In de eerste drie gevallen uit krachte van artikel 14 in het laatste geval uit krachte van artikel 17 alinea 8. In alle gevallen als er niet een luitenant-gouverneur-generaal is die anders door artikel 4 juist bestemd is voorloopig op te volgen. Artikel 14 drukt dit ook uit met de woorden „voorloopigen" opvolger. Alléén de door de Koningin benoemde vice-president kan alsdan van rechtswege als waarnemend gouverneur-generaal optreden, niet het oudst benoemde raadslid, eventueel volgens artikel 12 door den gouverneur-generaal belast met de waarneming van het ambt van vice-president.

## Artikel 15.

Wanneer, in het geval bij het voorgaand artikel voorzien, geen door den Koning benoemde vice-president van den Raad van Nederlandsch-Indië aanwezig is, wordt aan een der leden van den Raad de tijdelijke waarneming der waardigheid van Gouverneur-Generaal opgedragen in eene vergadering, waartoe worden te zamengeroepen:

de ter plaatse aanwezige leden van den Raad;
de bevelhebber der zeemagt;
de bevelhebber der landmagt;
de president van het Hoog-geregtshof:
de procureur generaal bij het Hoog-geregtshof;
de directeuren der departementen van algemeen bestuur, en
de president der Algemeene Rekenkamer.

De vergadering wordt binnen tweemaal vier-en-twintig uren bijeengeroepen en voorgezeten door den oudste in benoeming van de aanwezige leden van den Raad.

De voorzitter en de leden der vergadering leggen den eed „(belofte) af: dat zij hunne stem zullen uitbrengen op het „lid van den Raad van Nederlandsch-Indië, dien zij in ge„moede het meest geschikt achten voor de tijdelijke waar„neming der waardigheid van Gouverneur-Generaal."

De algemeene sekretaris en de sekretarissen van het Gouvernement wonen de vergadering bij. Een hunner voert de pen, de overigen zijn stemopnemers.

De benoeming geschiedt bij volstrekte meerderheid van stemmen, door middel van ongeteekende stembriefjes.

De stembriefjes worden, na door de medestemmenden in eene bus te zijn gestoken, door de stemopnemers overluid voorgelezen.

Niet of niet behoorlijk ingevulde stembriefjes worden, tot bepaling der meerderheid, afgetrokken van het getal der aanwezige leden der vergadering.

Wanneer bij de eerste stemming geene volstrekte meerder-

heid is verkregen, wordt tot eene tweede vrije stemming overgegaan.

Indien ook bij deze stemming door niemand de volstrekte meerderheid is verkregen, heeft er eene derde stemming plaats over de twee personen, die bij de tweede de meeste stemmen op zich vereenigd hebben. Deze onthouden zich van verdere deelneming aan de stemming.

Wanneer bij de tweede stemming meer dan twee personen een gelijk aantal stemmen op zich vereenigen, wordt door voorafgaande stemming beslist, wie hunner niet zullen behooren tot het bij de vorige alinea bedoelde tweetal.

Bij het staken der stemmen is de oudste in benoeming de verkozene. Na den afloop der werkzaamheden, worden de stembriefjes in tegenwoordigheid der leden verbrand.

Van de verrigtingen der vergadering wordt een nauwkeurig procesverbaal in dubbel opgemaakt en door al de leden en de sekretarissen onderteekend. Een der dubbelen wordt gezonden aan den Minister van Koloniën.

---

Wanneer een der vier gevallen, in de toelichting op het vorig artikel omschreven, zich voordoen en er geen vice-president in Indië aanwezig is, dan wordt deze nu niet vervangen door het oudst benoemde lid zooals in den casus van artikel 12 maar dan moet een der leden van den raad als waarnemend gouverneur-generaal optreden; wie, dit beslist eene vergadering ad hoc in artikel 15 aangewezen.

Tegenover het stelsel door dit artikel tot wet geworden, werd in 1854 door den afgevaardigde van Goltstein een ander stelsel geplaatst, een rationeeler. Immers, uitgaande van deze beide stellingen dat als regel bij een eenhoofdig bestuur geldt dat geene tusschenpoozing in de waarneming van het gezag kan worden toegelaten en dat tevens voor alle eenhoofdige regeeringen als beginsel vaststaat dat de vervanging a priori worde aangewezen, was van Goltstein, die beide theses logisch en kort ontwikkelde, van oordeel dat het stelsel van ons artikel niet paste in het regeeringsreglement waar men, in allerlei bijzonderheden afdalende, tot dusver in de voorgaande artikelen op alle mogelijke wijzen de tijdelijke vervanging wettelijk had geregeld en de personen der vervangers eens voor altijd bij de fundamenteele wet had aangewezen. Het standpunt van van Goltstein was het juiste, dat van de regeering, die het bestaande artikel voorstelde, niet. En dat men de gevolgen van het thans van kracht zijnde stelsel der aanwijzing van

een vervanger door eene vergadering ad hoc niet heeft voorzien zal ons blijken uit de nadere toelichting van het artikel; VAN GOLTSTEIN heeft echter het gewichtigste argument dat pleit tegen het stelsel van artikel 15 niet gebezigd; hij kwam na de bovengestelde praemissen tot de conclusie dat eene keuze door eene bijzondere vergadering verwerpelijk was en dat indien er geen vice-president was om van rechtswege als waarnemend gouverneur-generaal op te treden, het oudst benoemde lid ook van rechtswege belast moest worden met het tijdelijk vervullen dier waardigheid. Het kan niet worden ontkend dat dit stelsel, door VAN GOLSTEIN verdedigd, de voorkeur verdiende boven het stelsel van artikel 15, zoo dit er een is. De opdracht, zij het ook tijdelijk, der waarneming van de waardigheid van gouverneur-generaal door een kiescollege ad hoc, dus van eene waardigheid die alleen émaneeren kan van de Kroon, werd terecht een zonderling verschijnsel genoemd in dit regeeringsreglement. Op den waarnemenden gouverneur-generaal toch is krachtens artikel 19 alles toepasselijk wat de fundamenteele wet der koloniën vaststelt voor den gouverneur-generaal; de waarnemende gouverneur-generaal oefent de volle regeermacht uit, vertegenwoordigt evenzeer den Koning, is verantwoordelijk aan het opperbestuur, is ook opperbevelhebber van zee- en landmacht, en zijn optreden is nu niet eene daad van den Koning, den opperbestuurder, Wien een vertegenwoordiger in de koloniën wordt opgedrongen door verkiezing in eene bijeenkomst van ambtenaren, die niet eens allen door den Koning werden benoemd. Tegen VAN GOLTSTEIN werd het regeeringsvoorstel verdedigd door BAUD met een argument dat in 1854 eenig gewicht in de schaal kon leggen maar thans, om de zoo versnelde gemeenschapsmiddelen, niet meer. BAUD erkende dat de regel van anciënniteit ook hier zou kunnen worden toegepast indien er sprake was van eene kortstondige waarneming, maar betwistte dit voor eene waarneming van langeren duur. Heel duidelijk was dit niet want dan zou hetzelfde gegolden hebben bij artikel 14, maar bovendien kan het algemeen belang, waarop BAUD zich beriep, evenzeer geschaad worden door eene kortere als door eene langduriger tijdelijke vervulling. De minister PAHUD sloot zich ook hier geheel bij BAUD aan, wat nog al vaak gebeurde; ook hier beoefende de minister die eigenaardige soort breedsprakige eloquentie die niets zegt en nog minder bewijst; om vele redenen achtte de minister het regeeringsvoorstel goed maar niet ééne van die vele redenen kreeg men te hooren; ja, toch iets: het kan gebeuren dat het oudst benoemde lid door leeftijd of andere omstandigheden, sic, niet de geschiktste is! Alsof dat niet ook gelden kon bij artikel 14 en evenzeer bij de andere leden van den raad! De steekhoudende van de vele redenen kwamen niet te voorschijn. VAN GOLTSTEIN liet de kamer over zijn stelsel, in den vorm van een amendement, uitspraak doen, die ten voordeele van het regeeringsartikel uitviel. Derhalve kennen onze instellingen thans de verkiezing door een speciaal kiescollege en uit de leden van den raad.

Nu is sedert de inwerkingtreding van het regeeringsregelement artikel 15 wel nimmer behoeven te worden toegepast en zal het geval daarin voorzien ook in het vervolg uiterst zeldzaam blijven maar dat is de vraag niet, want door een onverhoopten samenloop van omstandigheden kán het zich voordoen en moet de fundamenteele wet ook ten dezen aanzien hoofdbeginselen bevatten. En nu wil het mij voorkomen dat artikel 15 niet de meest gewenschte oplossing bevat. Men moet wel in het oog houden den casus die voorziening eischt: er is geen gouverneur-generaal en ook geen vice-president; er zijn alleen vier leden van den raad; een hunner moet gekozen worden; deze waarnemende gouverneur-generaal moet dan voldoen aan het voorschrift van artikel 12, uit krachte van artikel 19 R R en moet dus den oudst benoemde van de drie andere raadsleden belasten met de waarneming van het vice-praesidium, zoodat met hem nog slechts twee leden zitting nemen; maar nu moet er ook niets gebeuren of de raad is geen college meer en kan zijne taak niet vervullen. Dit grootste bezwaar, aan de bestaande regeling van artikel 15 verbonden, heeft men in 1854 niet voorzien en dit bezwaar klemt het meest en veroordeelt reeds die regeling. Wenschelijker zou het zijn indien in het geval dat tot toepassing van artikel 15 leiden moet er niet eene verkiezing gehouden wierd maar het regeeringsreglement zelf de aanwijzing bevatte van den waarnemenden gouverneur-generaal en hiertoe aanwees den kommandant der zeemacht in N. I.; hieraan zijn verschillende voordeelen verbonden; als vlagofficier der nederlandsche marine vereerd met het volle vertrouwen der Kroon en door deze tot zijn gewichtig ambt geroepen bekleedt hij een hoogen rang; altijd heeft hij nog pas kort geleden Nederland verlaten en is daardoor vreemd aan personen, wat altijd maar vooral bij zulk eene tijdelijke vervulling waarde heeft; als vice-admiraal is hij eene autoriteit waartegen ieder ingezetene, vooral de inlandsche hoofden en bevolking, met ontzag en eerbied opziet. Dit laatste, een gewichtige factor, is ook wel het geval met den luitenant-generaal, kommandant van het leger, maar de vele zorgen en beslommeringen aan het legerbestuur in Indië verbonden en die de volle voortdurende toewijding eischen van dien generaal-officier zouden een bezwaar opleveren tegen eene tijdelijke waarneming van het bewind door den legerkommandant. Het regeringsreglement zou zich behooren te bepalen tot de aanwijzing van den kommandant der zeemacht als waarnemend gouverneur-generaal van rechtswege; hierdoor zouden al die huishoudelijke bepalingen van artikel 15, die niet in een regeeringsreglement te huis behooren, vervallen. De geregelde gang van het koloniaal bestuur zou er ten volle door gewaarborgd worden wat met het bestaande stelsel niet in dezelfde mate het geval is.

Onderzoeken we thans het stelsel van artikel 15 en de uitwerking er van:

Als een der vier gevallen bij de toelichting op artikel 14 om-

schreven zich voordoet en er geen luitenant gouverneur-generaal en geen vice-president is, moet het oudst benoemde lid van den raad van Indië, indien deze te Batavia is, en anders het in ancienniteit volgende lid dat wel aanwezig is, binnen tweemaal vier en twintig uren na dood, vertrek, of geconstateerde krankzinnigheid van den laatsten gouverneur-generaal, eene vergadering bijeenroepen die door het oudst benoemde raadslid wordt gepraesideerd. Binnen hoeveel tijd de vergadering moet worden gehouden schrijft artikel 15 niet voor, dat alleen eischt de convocatie binnen 24 uren. Doel is natuurlijk ten spoedigste en de bedoeling schijnt te zijn geweest dat de vergadering zal plaats hebben binnen tweemaal 24 uren maar die bedoeling heeft men niet in het artikel uitgedrukt en dat is eene fout. Stel de gouverneur-generaal sterft den 10en en er is geen vice-president, dan moet het oudst benoemde raadslid de convocatiën vóór den 12en aan de in het artikel genoemde autoriteiten doen toekomen om te vergaderen b.v. den 12en, ofschoon deze datum zal afhangen van het tijdstip der begrafenis. Nu is in de periode die verloopt tusschen het afsterven van den gouverneur-generaal en de bijeenkomst der vergadering Nederlandsch-Indië regeeringloos. Ergo alles staat stil, niemand is bevoegd tot eenige regeeringsdaad. Dit heeft men in 1854 evenmin voorzien omdat men het artikel niet heeft ontleed en hierop doelde ik toen ik hierboven zeide dat VAN GOLTSTEIN het gewichtigste argument tegen artikel 15 niet heeft aangevoerd. Het spreekt dus van zelf dat zoolang artikel 15 bestaat de vergadedering zal moeten geconvoceerd worden onmiddellijk om liefst dadelijk bijeen te komen zonder uitstel. Zelfs met het aangenomen stelsel had artikel 15 niet eene bijeenroeping moeten voorschrijven maar bepalen dat de aangewezene autoriteiten onmiddellijk, zonder geconvoceerd te zijn, zich ten huize van het oudst benoemde lid van den raad van Indië moeten vereenigen. — Wie moeten thans worden opgeroepen? 1° de ter plaatse aanwezige leden van den raad; het geval wordt verondersteld dat niet alle vier leden *ter plaatse* zijn; dit beteekent ter plaatse waar de raad zetelt, Batavia, niet waar de zetel is van den gouverneur-generaal; is nu een lid wegens ziekte met binnenlandsch verlof of op reis door eene hem krachtens artikel 36 opgedragen zending dan is de oproeping van dat lid niet noodig. Men heeft dit zoo bepaald omdat er urgentie is en anders te veel tijd zou kunnen verloopen maar bedenkelijk is het zeker dat thans zelfs niet alle raadsleden behoeven mede te werken tot de verkiezing en een bezwaar te meer tegen de regeling van artikel 15 R R. 2° de bevelhebber der zeemacht. 3° de bevelhebber der landmacht. 4° de president van het hooggerechtshof. 5° de procureur-generaal. 6° de directeuren der departementen van algemeen burgerlijk bestuur. 7° de president der algemeene rekenkamer. — Men lette nu op het verschil: alleen die leden van den raad van Indië moeten worden opgeroepen die te Batavia aanwezig zijn; de overige sub 2—7 genoemde autoriteiten óók als ze niet te Batavia zijn. Irrationeeler

kan het niet. Maar het artikel bevat de beperking zeer nadrukkelijk alleen voor de leden van den raad van Indië. Is eene der andere autoriteiten afwezig, de kommandant der zeemacht b.v. op inspectie te Soerabaja, de directeur van onderwijs naar Madura op eene zoutinspectie, dan moeten zij wel worden opgeroepen maar een lid in den raad van Indië, te Soekaboemi vertoevende, niet. En aan geen van al de autoriteiten is de verplichting opgelegd de vergadering bij te wonen tenzij alleen door ernstige ziekte daartoe in de onmogelijkheid verkeerende.

Uit hoeveel personen bestaat nu de vergadering? Dat is niet vooruit te bepalen; het is geheel afhankelijk van de aangewezen autoriteiten zelve. Zijn allen opgeroepen en allen opgekomen dan bestaat de vergadering uit 14 personen bevoegd tot stemmen, en moeten de algemeene secretaris en de gouvernements-secretarissen tegenwoordig zijn. De vergadering wordt gehouden waar de convocatie aanwijst. Zij moet worden voorgezeten door het raadslid dat van de opgekomenen in ancienniteit de oudste is; vermits het is eene vergadering ad hoc mag daarin niets anders plaats vinden dan de stemming voorgeschreven bij artikel 15 maar, al zegt het breedsprakige artikel juist niet wat het zeggen moest zooals we zagen, allereerst zal degeen die praesideert moeten constateeren dat de waardigheid van gouverneur-generaal vacant *is*, en door welke oorzaak en eerst daarna zal de eed volgens de formule van het artikel moeten worden afgelegd. De samenstelling van het bureau, de wijze van stemming en meerdere huishoudelijke bepalingen hadden veilig aan een naderen bestuursmaatregel kunnen zijn overgelaten; ze worden nu in artikel 15 enkel vermeld, niet eens geheel juist. Na eene opmerking van VAN LENNEP is de zesde alinea niet nog dwazer dan ze al is; in het regeeringsartikel toch werd gesproken van een gesloten bus en luidde de zesde alinea: „De stembriefjes worden, na door de medestemmenden in eene *gesloten* bus te zijn gestoken, door de stemopnemers overluid voorgelezen.” Onze JACOB VAN LENNEP vroeg nu terecht, onder hilariteit van de kamer, hoe men van de stemopnemers het onmogelijke vergen kon, door hen te verplichten overluid voor te lezen de briefjes in de gesloten bus? Deze boutade bracht nu den minister er toe het woord gesloten uit het regeringsartikel te doen vervallen. De stembus behoeft dus niet gesloten te zijn, ofschoon taalkundig aan het begrip bus nu geweld wordt aangedaan, maar JACOB VAN LENNEP vroeg maar niet verder of eene bus zonder deksel nog wel een bus is. Dat komt er van als men in eene wet van beginselen zulke kleinigheden opneemt. De voorlaatste alinea schrijft voor dat indien de stemmen staken de *oudste in benoeming* de gekozene is. Hiermede wordt nu weêr niet bedoeld het oudst benoemde lid van de aanwezigen maar de oudste in ancienniteit van de vier leden van den raad, immers de kiezers zweren te zullen stemmen op het naar ieders oordeel meest geschikte lid van den raad van Nederlandsch-Indië,

ergo niet enkel op de in de vergadering aanwezige leden. Van al het verhandelde moet een proces-verbaal worden opgemaakt in duplo, onderteekend door allen die ter vergadering tegenweordig zijn. Eén der dubbelen moet worden gezonden aan den minister van koloniën, bedoeling zal wel zijn ten spoedigste edoch een termijn bepaalt artikel 15 niet. Het andere is het officiëele staatsstuk waaraan het lid van den raad, gekozen tot waarnemend gouverneur-generaal, zijne bevoegdheid ontleent tot uitoefening der regeering tot aan de optreding van den te benoemen gouverneur-generaal. Moet nu de waarnemende gouverneur-generaal den eed afleggen van artikel 5? Ook dit zegt artikel 15 niet. Maar artikel 19 zegt uitdrukkelijk dat al wat in het regeeringsreglement is bepaald omtrent den gouverneur-generaal toepasselijk is op den waarnemenden, behalve artikel 18. „Al wat" dus ook het voorschrift der eedsaflegging. Maar hieraan kan onmogelijk worden voldaan vermits daar twee wijzen van eedsaflegging uitdrukkelijk worden bepaald: in handen des Konings òf *op 's Konings machtiging* in eene op dezelfde wijze als in artikel 15 saamgestelde vergadering. Eene andere eedsaflegging kent het regeeringsreglement niet en geene van de beide wijzen van artikel 5 kan in casu toepassing vinden. Vermits nu een gebiedend voorschrift tot eedsaflegging van den waarnemenden gouverneur-generaal wordt gemist, zeker eene van de grootste leemten waaraan artikel 15 toch al zoo rijk is, en aan het implicite bij artikel 19 voorgeschrevene niet voldaan worden kán, en ook op het gebied van het staatsrecht geldt: *ultra posse nemo obligatur*, zal, vreemd genoeg, van de eedsaflegging door den waarnemenden gouverneur-generaal geene sprake zijn. Trouwens de ambtseed, door den gekozene vroeger afgelegd, levert voldoenden waarborg op, in het bijzonder door den slotzin van het eedsformulier van artikel 11 waarop eigenlijk alles aankomt. Edoch correct is het niet en beter ware het geweest indien artikel 15 de belangrijkste zaken niet ongeregeld had gelaten dan zoo als nu allerlei futiliteiten, breedsprakig soms onjuist te omschrijven. Het ligt voor de hand dat de gekozene waarnemende gouverneur-generaal bij eene proclamatie aan de ingezetenen van Nederlandsch-Indië van zijn optreden als zoodanig zal behooren kennis te geven, ofschoon ook hieromtrent niets wordt gezegd.

## Artikel 16.

Het bepaalde bij art. 15 is ook toepasselijk op het geval dat de door den Koning benoemde vice-president van den Raad van Nederlandsch-Indië, hoewel in Indië aanwezig, echter niet in staat is de waardigheid van waarnemenden Gouverneur-Generaal dadelijk te aanvaarden. Zoodra de verhindering ophoudt, treedt hij van regtswege op als waarnemende Gouverneur-Generaal.

---

Dit artikel vereischt geene bijzondere toelichting. Is er een vice-president dan treedt deze van rechtswege door artikel 14 op als waarnemend gouverneur-generaal. Is er geen in Indië aanwezig, en dat kan alleen het geval zijn bij vacature, dan is artikel 15 toepasselijk. Nu voorziet artikel 16 de mogelijkheid dat er wel een vice-president in Indie aanwezig is maar niet in staat om te fungeeren, wat alleen door ziekte kan gebeuren, en dus verhinderd is zijn ambt van vice-president uit te oefenen, waaraan van rechtswege verbonden is het tijdelijk optreden als waarnemend gouverneur-generaal. In geval nu van zoodanige verhindering van den vice-president moet er ook eene verkiezing plaats hebben op de wijze als in het vorig artikel is bepaald, doch alsdan treedt de gekozene van rechtswege af zoodra de verhindering van den vice-president ophoudt die van rechtswege optreedt als waarnemend gouverneur-generaal zonder eenige nadere handeling. Dit aftreden en optreden zal ook aan den volke moeten worden bekend gemaakt en evenzeer zal dadelijke mededeeling er van aan den minister van koloniën behooren te geschieden.

---

## Artikel 17.

Wanneer er vermoeden bestaat dat de Gouverneur-Generaal door krankzinnigheid buiten staat is zijne waardigheid te blijven uitoefenen, belegt degene die hem zou moeten vervangen, of, als deze niet bekend of afwezend is, de oudste in benoeming der aanwezige leden van den Raad van Nederlandsch-Indië, eene vergadering van dien raad, ten einde te onderzoeken, of er gronden aanwezig zijn, om het bestaande vermoeden als juist aan te nemen.

In die vergadering worden de ambtenaren. die dagelijks met den Gouverneur-Generaal in aanraking zijn, geroepen om inlichtingen te geven.

Zoo daartoe redenen bestaan, wordt vervolgens eene commissie benoemd, om den Raad te dienen van berigt omtrent den toestand van den Gouverneur-Generaal.

Die kommissie bestaat uit het hoofd van de geneeskundige dienst, den oudste in rang van de ter plaatse aanwezige officieren van gezondheid en den stads-geneesheer te Batavia.

Zij is bevoegd om den gewonen geneesheer van den Gouverneur-Generaal in haar midden te roepen.

Bevestigt dit nader onderzoek het bestaande vermoeden, dan wordt de vergadering belegd, omschreven in art. 15.

Die vergadering roept als getuigen voor zich degenen die over de zaak licht kunnen verspreiden, en beslist vervolgens bij meerderheid van stemmen of er redenen zijn om den Gouverneur-Generaal, onder 's Konings goedkeuring, te ontheffen van de uitoefening zijner waardigheid.

Wanneer de vergadering tot de ontheffing besluit, is de Gouverneur-Generaal, uit kracht dier verklaring, van de uitoefening zijner waardigheid ontheven en wordt, naarmate der omstandigheden, in de voorloopige vervulling, voorzien, overeenkomstig het bepaalde bij art. 14 of 15.

Van elk gedeelte des onderzoeks worden nauwkeurige

processen-verbaal in dubbel opgemaakt, en door al de leden en de sekretarissen onderteekend.

Een der dubbelen wordt gezonden aan den Minister van Koloniën.

---

In geen der vorige regeeringsreglementen kwam eene soortgelijke voorziening voor; aanvankelijk was de kamer tegen de opneming van artikel 17 maar de regeering bleef bij haar voorstel. Men zeide: zoolang er een gouverneur-generaal is geweest van af BOTH heeft het geval zich nog nooit voorgedaan. Maar dit is geen argument. Deed het ongeval zich voor dan zou men niet weten hoe te handelen en derhalve wilde de regeering in 1854 er niet van zwijgen en de zaak aan het toeval overlaten. Artikel 17 is eene navolging van wat artikel 39 der grondwet van 1848 bepaalde, waarin echter het woord krankzinnigheid niet werd genoemd.

Welke formaliteiten moeten nu worden in acht genomen ingeval van vermoeden van krankzinnigheid van den gouverneur-generaal? Hoe moet dat vermoeden leiden tot het constateeren van dien toestand? Welke zijn de gevolgen?

De vice-president van den raad van Indië, of als dit ambt vacant is of nog niet aanvaard, het oudste lid naar anciënniteit, dat te Batavia aanwezig is, roept den raad bijeen, wanneer er vermoeden bestaat dat de gouverneur-generaal krankzinnig is. De slechte redactie van den aanhef van artikel 17 zou tot de erroneuse meening kunnen leiden dat een gouverneur-generaal door krankzinnigheid niet altijd buiten staat wezen zou zijne waardigheid uit te oefenen, en dit is altijd het geval als de toestand van dementia wordt geconstateerd. Waaruit het vermoeden moet blijken wordt niet gezegd en zou dus afhankelijk zijn van het oordeel dat over bepaalde handelingen en uitingen wordt geveld door den vice-president of het lid van den raad. Zulk een vermoeden zal alleen behooren geput te worden uit de beredeneerde verklaring van deskundigen op psychiatrisch gebied. Voor de bijeenroeping van den raad is geen termijn gesteld. In de vergadering van den raad moet deze nu onderzoeken of er gronden bestaan voor het vermoeden, waartoe in die vergadering moeten worden gehoord de ambtenaren die dagelijks in aanraking komen met den gouverneur-generaal; dat is, bij het isolement waarin de gouverneurs-generaal zich plegen te bevinden, maar één enkele, de algemeene secretaris en deze nog niet altijd dagelijks. Worden door de door hem in de vergadering gegeven inlichtingen de vermoedens versterkt, dan benoemt de raad eene commissie van deskundigen bestaande uit den kolonel, chef van de geneeskundige dienst, den oudsten dirigeerenden officier van gezondheid en den oudst benoemden stadsgeneesheer, waarvan er thans drie zijn, allen te Batavia, en deze zijn bevoegd om den huisdokter van den gouverneur-ge

te roepen en te hooren. Men ziet dat het artikel, vreemd genoeg, niet eischt dat een deskundige op psychiatrisch gebied, waarvan er in Indië geplaatst zijn aan het hoofd der krankzinnigengestichten te Buitenzorg, Semarang en Soerabaja, deel uitmake der commissie. De commissie maakt een rapport op en zendt dit aan den raad van Indië; als nu door dit rapport bevestigd wordt dat de psychische toestand van den gouverneur-generaal van dien aard is dat hij buiten staat is zijne waardigheid uit te oefenen, dan moet eene vergadering belegd worden op dezelfde wijze en uit dezelfde autoriteiten samengesteld als bij artikel 15 toegelicht, en nu klemmen de bezwaren daar ontwikkeld des te meer, omdat het hier eene beslissing geldt van nog grooter gewicht en de vergadering niet geacht kan worden op de meest deskundige wijze te zijn voorgelicht, omdat vooreerst van het toeval afhankelijk is welke personen de functiën op zeker tijdstip vervullen, die hen van rechtswege aanwijzen om deel uit te maken der commissie van onderzoek en ten andere omdat de psychiatrische wetenschap eene bijzondere studie eischt van zulk een aard dat de opleiding der gewone geneesheeren en officieren van gezondheid geen voldoenden waarborg oplevert voor eene in elk opzicht deskundige en van wetenschappelijk standpunt gemotiveerde voorlichting. Artikel 17 neemt echter genoegen met een rapport dat niet in allen deele een resultaat is van nauwgezette observatie, van persoonlijk onderzoek, aan het licht der wetenschap getoetst en tot logische conclusiën leidende, want de commissie, die den patiënt niet eens te zien krijgt, daar alles buiten den gouverneur-generaal omgaat, maar alleen bevoegd, zelfs niet eens verplicht is, diens huisarts op te roepen die ook alweêr niet eens verplicht is aan die oproeping te voldoen tenzij hij is officier van gezondheid en dan nog maar enkel aan den last van één commissielid, niet van de commissie, behoeft gevolg te geven — stelt nu haar rapport. Wat dit eventueel wel zou bevatten? En of het ooit voldoende zou te achten zijn om als grondslag te dienen voor een zoo gewichtig besluit als de ontheffing van den gouverneur-generaal uit zijne waardigheid? Wat de nederlandsche en indische psychiatren wel van zulk eene wijze van constateeren van iemands zielstoestand, als artikel 17 R R voldoende acht, zouden zeggen? Hoe dus de raad van Indië ooit den moed hebben zou op grond van zulk een rapport aan te nemen dat het vermoeden van een hunner bevestigd werd, is een raadsel. Edoch het regeeringsreglement neemt de mogelijkheid wel aan en noemt de clandestiene manier waarop artikel 17 het rapport tot stand wil zien komen een ....onderzoek! *Risum teneatis*. Wel geloof ik dat de kamer in haar voorloopig verslag te ver ging door te meenen dat artikel 17 eene bron zou kunnen worden van „verderfelijke kuiperijen" wat alleen, indien het nog noodig ware, op nieuw bewijst hoe gering het vertrouwen in de indische ambtenaarswereld nog in 1854 was in Nederland. Zulk eene laaghartigheid, als waarop een deel der leden

van de kamer doelde, zelfs maar te vermoeden was eene diepkrenkende beleediging die nooit had mogen worden uitgesproken, allerminst gedekt door het geheim der afdeelingen, en de commissie van rapporteurs had die allerbetreurenswaardigste uiting nooit in het verslag moeten opnemen. Weer een ander deel van de leden derzelfde afdeeling, blijkbaar eene zeer geniepige, wilden de zaak wel geregeld zien maar versterking van de waarborgen tegen eene „toch mogelijke zamenspanning om eenen gouverneur-generaal zonder blijkbaren grond het bewind te ontnemen." Evenmin erg malsch! Artikel 17 spreekt thans van krankzinnigheid; het I^e ontwerp had hiervoor zinsverbijstering doch dat ging naar de meening van sommigen niet ver genoeg. Het is merkwaardig hoe men zich soms in allerlei kleinigheden zocht te vermeien! Zinsverbijstering, doceerde men, maar niet ex cathedra gelukkig, is in den regel eene voorbijgaande kwaal, krankzinnigheid niet! De psychiatrische wetenschap kreeg een geduchten duw in de afdeelingen! Anderen gingen nog verder en spraken van zooveel andere kwalen, waardoor een gouverneur-generaal ongeschikt kan worden! Maar tegen den term krankzinnigheid werd weêr aangevoerd dat hij te algemeen was en hierdoor „meer voed tot kuiperij en samenspanning zou worden gegeven." Dit kwam zeker weêr uit die geniepige afdeeling van straks, met haar gratuite beleedigingen aan het adres van het hoogste college, van den algemeenen secretaris, van hoofdofficieren en andere van de achtenswaardigste ingezetenen van Indië. Bij het lezen der beantwoordig van het op dit punt weinig parlementaire verslag moet het ieder onaangenaam treffen dat met geen enkel woord door den minister op het hoogst onkiesche der uitingen, om geen harder woord te bezigen, wordt gewezen, en de minister den handschoen niet opneemt en niet krachtig het vermoeden verre wegwerpt dat er in Indië ooit Nederlanders zouden worden gevonden op zulk een hoog ambtelijk of hoog maatschappelijk standpunt staande doch met slangenzielen begiftigd. Dat maakt een hoogst bedroevenden indruk. De zinsverbijstering wordt nu in het II^e ontwerp krankzinnigheid. En wat die *andere kwalen* betrof meende de minister dat een gouverneur-generaal wel op zijne vervanging zal aandringen, zoodra lichaamskwalen hem beletten de plichten van het ambt te vervullen. Bij de openbare beraadslaging zweeg men. De verdachtmakingen, insinuatiën en vermoedens werden niet in het openbaar herhaald doch bleven met den sluier der afdeelingen bedekt. Het omgekeerde zou wel zoo ridderlijk geweest zijn. We weten thans niet wie eene smet heeft durven werpen op alle toekomstige landsdienaren, betrokken bij de toepassing van artikel 17 R R.

Acht de raad van Indië door het rapport, deskundig wil mij niet uit de pen, het vermoeden gestaafd dan moet eene vergadering belegd worden saamgesteld als bij artikel 15 voorgeschreven; daarin moeten nu gehoord worden alle personen, niet enkel ambtenaren, die over den psychischen toestand van den gouverneur-generaal licht kunnen

verspreiden, uitteraard beperkt tot de familieleden en huisgenooten. Als zij aan de oproeping om in de vergadering te verschijnen niet voldoen, wat zeer wel mogelijk zou kunnen zijn, dan is er geen middel om hen te dwingen en blijft het licht derhalve beperkt tot het rapport! Men zou zeggen dat eene meer summiere instructie bij eene zoo gewichtige zaak haast niet denkbaar is. En wat wil artikel 17 dan verder? dat de vergadering op de irrationeele wijze bijeengeroepen en zitting houdende als bij artikel 15 werd ontwikkeld, dus bestaande uit een grooter of kleiner aantal personen al naar mate van de opkomst der opgeroepenen, bij meerderheid van stem men zal beslissen! De enkele meerderheid wordt hier voldoende geacht. Voor zulk eene gewichtige beslissing, waardoor de landvoogd ontheven wordt van zijne waardigheid, had men zich niet met de enkele meerderheid mogen tevreden stellen maar of unanimiteit of althans 2/3 der uitgebrachte stemmen mogen eischen.

De beslissing der vergadering die, evenals elk deel van het voorafgaande onderzoek, bij een proces-verbaal in duplo moet worden geconstateerd, heeft tot rechtsgevolg dat de gouverneur-generaal ontheven is van zijne waardigheid en hierdoor de waarnemende gouverneur-generaal tijdelijk optreedt. Een der dubbelen van het procesverbaal moet worden gezouden aan den minister van koloniën. En aan den gouverveur-generaal? Artikel 17 zegt er niets van; het ignoreert hem als 't ware in de gewichtigste aangelegenheid. Er wordt zelfs niet bepaald dat aan hem of zijne familie het besluit der vergadering moet worden kenbaar gemaakt. De ongelukkige, diep beklagenswaardige patient kan met de zijnen het paleis verlaten en heengaan — waarheen? Artikel 17 schrijft evenmin voor dat voor den dignitaris, die het koninklijk gezag vertegenwoordigde, alle zorg zal moeten worden gedragen door een curatorium ad hoc dat hem bij eventueele terugkeer naar Nederland zou behooren te vergezellen.

Ik betwijfel of bij eene herziening van het regeeringsreglement de dan aan het roer zijnde regeering, evenals die van 1854, zoo krachtig zou staan op het behoud van een artikel als het behandelde. Ook zonder eene algemeene herziening zou artikel 17 veilig kunnen wegvallen. De beslissing in het daar bedoelde geval zou thans veel sneller langs telegrafischen weg kunnen genomen worden door de Kroon op voordracht van den minister. De wijze van voorbereiding daarvan en van het onderzoek in Indië late men over aan een koninklijk besluit. Mocht men de zaak in beginsel in het regeeringsreglement zelf niet onvermeld willen laten dan zou een artikel van zeer beknopten inhoud het bestaande kunnen vervangen en b.v. kunnen bepalen: „Bij koninklijk besluit wordt voorgeschreven hoe moet worden gehandeld bij ziekelijke stoornis der geestvermogens van den gouverneur-generaal." De voordracht met het ontwerp van den minister van koloniën, en het advies van den raad van state waarborgen dan eene goede regeling.

---

## Artikel 18.

**Bloedverwantschap of zwagerschap, tot den vierden graad ingesloten, mag niet bestaan tusschen den Gouverneur-Generaal en de sekretarissen van het Gouvernement, noch tusschen de sekretarissen onderling.**

**Het bepaalde bij de twee laatste alinea's van art. 8 is hier toepasselijk.**

---

Het voorschrift van dit artikel is te beperkt omdat het alleen verbiedt het bestaan van bloedverwantschap of zwagerschap tot den vierden graad ingesloten tusschen den gouverneur-generaal en de secretarissen van het gouvernement, waaronder ook is te verstaan de algemeene secretaris maar thans niet meer de secretaris van den raad van Indië, en tusschen de secretarissen onderling. Het verbod kon wel wat ruimer zijn en worden uitgebreid tot het verdere personeel der algemeene secretarie, omdat het gemis van zulk een verbod een min gewenschten toestand in het leven kan roepen.

Evenzeer behoorde familierelatiën te zijn verboden tusschen de secretarissen en de leden van den raad van Indië. Nog meer zou de voorkeur verdienen een algemeen verbod van verwantschap ook tusschen het personeel van alle departementen van bestuur onderling en tusschen de hoofden van gewestelijk en plaatselijk bestuur en de onder hunne bevelen dienende ambtenaren.

In artikel 18 wordt gesproken van de secretarissen van het gouvernement, eene generieke benaming waaronder ook begrepen is de algemeene secretaris; wel noemt artikel 15 uitdrukkelijk den algemeenen secretaris en daarnevens de secretarissen van het gouvernement en plaatsen artikels 31, 32 en 33 hen ook naast elkander, maar de beteekenis van artikel 18 kan geene andere zijn dan dat het gegeven verbod ook ziet op den algemeenen secretaris vermits de ratio er van voor hem zeker 't krachtigst geldt en derhalve moet worden aangenomen dat in artikel 18 gewaagd wordt van de secretarissen in genere. Alleen in de genoemde artikelen wordt, en dan nog alleen in transitu, gesproken van den algemeenen secretaris en van de gouvernements-secretarissen. Nergens wordt in het regeeringsreglement uitdrukkelijk het bestaan dier ambtenaren gedecreteerd maar implicite neemt het regeeringsreglement hen op in onze instellingen. De algemeene secretaris wordt afzondelijk genoemd alleen

in artikel 15 en nevens de gouvernements-secretarissen; daarentegen laten de artikelen 17, 18, 31, 32, 33 geheel in het midden of er een algemeene secretaris zal zijn dan wel enkel gouvernements-secretarissen. De eenige positieve wetsbepaling waaruit het imperatieve voorschrift van het bestaan der functie van algemeenen secretaris moet volgen is dan de regeling der vergadering van artikel 15, die meer van huishoudelijken aard is. In het I$^e$ ontwerp werd van den algemeenen secretaris niet gerept, evenmin in de toelichting medegedeeld waarom artikel 13 van het regeeringsreglement van 1836, dat het bestaan van de functie uitdrukkelijk decreteerde, niet werd overgenomen; in al de met de bovenaangehaalde artikelen correspondeerende artikelen 17, 18, 19, 22 van dat ontwerp werd alleen gesproken van de secretarissen der regeering. Naar aanleiding van het eerste artikel werd in het voorloopig verslag gevraagd wat men daar en in de andere artikelen had te verstaan onder secretarissen der regeering? Het antwoord van den minister, dat tevens tot toelichting strekte van het tweede ontwerp, luidde: „de bedoelde secretarissen zijn die des gouvernements van N. I." Precies dus wat er stond maar een verschil van term. Ergo bedoelde de minister alleen gouvernements-secretarissen; maar tevens verandert hij nu het artikel 17, in het II$^e$ ontwerp geworden artikel 16, en laat de 5$^e$ alinea aanvangen met de woorden: „De algemeene secretaris en de secretarissen van het gouvernement" zoo als thans de aanhef luidt der vierde alinea van artikel 15. Waarom die verandering wordt gemaakt, licht de minister niet toe. Overal elders blijft de oude term behouden. Dat de kamer op de invoeging van den algemeenen secretaris lette blijkt uit haar verslag op artikels 24 en 25, thans artikel 32 en 33 R R waarbij gevraagd werd waarom juist de algemeene-secretaris niet ook het formulier van afkondiging zou medeonderteekenen daar diens uitsluiting toch wel niet bedoeld kon zijn, te minder waar hij 't was die tot dusverre de uitgifte van het staatsblad waarmerkte. Uit deze vraag blijkt dat de kamer in 1854 zich in de eerste plaats een algemeenen secretaris en nevens hem gouvernements-secretarissen dacht. Had de minister gemeend dat onder deze laatste generieke benaming ook wel degelijk de algemeene secretaris was te begrijpen of wilde hij aanvankelijk alleen gouvernements-secretarissen erkennen en niet een algemeenen secretaris doch is hij van dit denkbeeld afgebracht? Opgehelderd is dit niet maar nu de minister in zijn II$^e$ ontwerp in artikel 16 den algemeenen secretaris had doen herrijzen, voegde hij ter verduidelijking aan het slot van de artikelen 24 en 25, thans artikels 32 en 33, ook den algemeenen secretaris toe. En zoo erkent het regeeringsreglement, schoon niet uitdrukkelijk 't decreteerende maar indirect, het bestaan der functie èn van algemeenen secretaris èn van gouvernements-secretarissen.

Voor het eerst wordt in de instructie van 1650 er op gewezen dat noodig zal wezen „een kapabel persoon die eene goede hand en stijl van schrijven heeft" als secretaris van de toen uit den gouverneur-

generaal met den raad van Indië bestaande regeering, en worden zijne werkzaamheden aangewezen. Men ziet hoezeer het letten op goeden stijl reeds van eeuwen her dagteekent, terwijl ook toen reeds de gouverneur-generaal zijn eigen bureau en eigen personeel had waarmeê sommigen vaak vreemd kouden omspringen. Zoo verhaalt de biograaf van MAETSUIJCKER dat deze een geest had „ten arglistigheid overhellende" want „door middel van een verren kijker en eene buis of pijpe die uit zijn vertrek tot in zijn kantoor of eigen sekretarije geleid was bespiedde hij al wat zijne kantoorbediendens of klerken uitvoerden en bestrafte ze vervolgens voor zulke zaken, daarvan zij meenden dat niemand buiten hen iets wist, waarom sommigen meenden dat hij wat van de zwarte konst verstond." Maar effect had 't, vertelt hij. Om het toenmalige bestuursstelsel woonde de secretaris de vergaderingen der hooge regeering bij, want vermits de raad van Indië niet als thans een afzonderlijk lichaam vormde, had deze toen ook niet een afzonderlijken secretaris. Het ontwerp-charter van 1803 noemt hem niet, maar de daarbij behoorende instructie bevatte in artikel 7 het volgende: „De Gouverneur-Generaal zal vermogen aan te stellen twee bijzondere secretarissen welke van 's Landswege zullen worden bezoldigd." Het reglement van SCHIMMELPENNINCK en dat van den Souvereinen Vorst noemen ter loops den secretaris. Voor het eerst komt in het regeeringsreglement van 1818 eene uitdrukkelijke bepaling voor die de eigenlijke grondslag is gebleven. Artikel 10 luidde: „Aan de Hooge Regering wordt toegevoegd een Algemeene Secretaris die als zoodanig tevens den Gouverneur-Generaal ten dienste staat." Ergo nu uitdrukkelijk het ambt opgenomen in de koloniale instellingen en om het toen bestaande regeerstelsel was de algemeene secretaris toegevoegd aan de regeering, n. l. aan den gouverneur-generaal samen met den raad van Indië, en tevens speciaal ten dienste van den landvoogd alleen. Voorts bepaalde artikel 10: „Behalve dezen zullen een of meer Secretarissen kunnen worden aangesteld indien de werkzaamheden zulks vorderen. De Gouverneur-Generaal regelt de secretary op zoodanige wijze als hij nuttig oordeelt." Dit artikel 10 was de geboorteacte van de algemeene secretarie in haar tegenwoordige samenstelling. Het regeeringsreglement van DU BUS schrijft in artikel 10 ook voor dat er zal zijn een algemeene secretaris van de indische regeering tevens bestemd voor den gouverneur-generaal, maar waar tot dusver een of meer secretarissen bovendien konden worden aangesteld, laat het regeeringsreglement van 1827 alleen nog één tweeden algemeenen secretaris toe en de formatie van het personeel der algemeene secretarie, die in 1826 had plaats gehad bij besluit van DU BUS, werd nu in de fundamenteele wet zelve gehandhaafd en hierdoor stabiel gemaakt en niet overgelaten aan het welbehagen van de wisselende bestuurders. Het regeeringsreglement van 1830 opent echter opnieuw de mogelijkheid tot uitbreiding, want behalve den eisch in artikel 8 dat er zal

zijn een algemeene secretaris wordt „het noodige getal adjunctsecretarissen" tevens toegevoegd aan de regeering, en deze ruimere bepaling wordt behouden in artikel 13 van het reglement van 1836, doch, zooals ik opmerkte, door de regeering niet in haar I^e onwerp van het bestaande regeeringsreglement overgenomen. Nu was onder vigeur van het reglement van 1818 bij besluit van DU BUS, staatsblad 1826 no. 67, de formatie der algemeene secretarie vastgesteld en bepaald op één algemeenen secretaris, één tweeden algemeenen secretaris, één hoofdcommies, één commies-expediteur, een eersten commies, een tweeden commies en twee klerken. Op die wijze had de algemeene secretarie werkelijk het aanzien van een kabinet van den gouverneur-generaal. Nu maakte DU BUS in zijn regeeringsreglement van 1827 zijne formatie der secretarie zelfs onaantastbaar door in artikel 10 van dat fundamenteele reglement naar die formatie van 1826 uitdrukkelijk te verwijzen, zoodat hierin geene verandering kon gemaakt worden dan door wijziging van het regeeringsreglement. DU BUS voorzag toen reeds waar eigenlijk thans de schoen wringt. Die stabiliteit der formatie duurde maar kort want het reglement van 1830 sprak wel van de toevoeging van een algemeenen secretaris en van adjunct-secretarissen maar niet meer van de formatie der algemeene secretarie, die eenige maar niet zeer belangrijke wijzigingen onderging. Die oude formatie van 1826 hield stand tot het jaar 1857 en werd toen ingetrokken met de wijzigingen er later in gebracht. Die eerste formatie na de in werkingtreding van het nieuwe regeeringsreglement was eene aanzienlijke uitbreiding en nog in hetzelfde jaar werd ze veranderd en de kosten, in Februari 1857 geraamd op ruim *f* 228000, al in Juli verhoogd tot ruim *f* 235000. In Juli van het volgend jaar op nieuw wijziging in de formatie en verhooging tot ruim *f* 244000 's jaars. In het jaar 1860 eene nieuwe formatie waarbij een referendaris meer komt; de kosten stijgen tot ruim *f* 292000. In 1863 wordt dit bedrag met *f* 10000 verhoogd voor klerkengelden en komt er eene geheel nieuwe afdeling bij voor de statistiek. Op de eerste bij de wet vastgestelde indische begrooting wordt uitgetrokken *f* 292478 ten behoeve der algemeene secretarie. Bij het oudejaarsbesluit van 1874 van den gouverneur-generaal LOUDON wordt het tractement van den algemeenen secretaris van *f* 20000 verhoogd tot *f* 24000 tot welk bedrag diens bezoldiging op voorstel van den minster VAN GOLSTSTEIN op de begrooting voor 1875 was uitgetrokken en dus het eerst genoten werd door den algemeenen secretaris LEVYSSOHN NORMAN, die de functie van directeur van binnenlandsch bestuur met die van algemeenen secretaris verwisselde, waaraan nu dezelfde bezoldiging verbonden was en waardoor het mogelijk bleef een directeur te benoemen tot algemeenen secretaris ofschoon deze, behoudens een paar uitzonderingen, sedert gekozen werd uit het personeel der algemeene secretarie. Is de grond der verhooging van de bezoldiging geweest

om die in overeenstemming te brengen met die der directeuren dan verdiende de maatregel zeker goedkeuring, want de aard van het ambt van algemeenen secretaris staat in de indische ambtenaarswereld hooger aangeschreven dan dat van directeur en moet daarom de meening, geuit in het voorloopig verslag der tweede kamer over de indische begrooting voor 1894, om de bezoldiging te verminderen tot *f* 12000 's jaars verwerpelijk worden geacht.

Ook sedert de vaststelling der indische begrooting bij de wet, of liever vooral sedert die vaststelling, hebben de formatiën der algemeene secretarie elkander opgevolgd, telkens en telkens, en was de begrootingswetgever mede schuld aan de steeds toenemende uitbreiding. In 1877 werd het personeel echter verminderd met één gouvernements-secretaris omdat men toen, zooals het koloniaal verslag mededeelt, de onregelmatigheid herstelde van den secretaris van den raad van Indië te laten behooren tot de formatie van de algemeene secretarie. Hoe het koloniaal verslag, aan die „onregelmatigheid" is gekomen is een raadsel. Merkwaardig is het daartegenover te moeten constateeren dat in 1854 niets anders bedoeld is dan juist wat in 1878 eene „onregelmatigheid" heette. Noch over den algemeenen secretaris noch over de gouvernements-secretarissen is bij de beraadslagingen in 1854 gerept maar juist wel over den secretaris van den raad van Indië. En waarom? Juist om die „onregelmatigheid" uitdrukkelijk vast te stellen dat n. l. aan den raad van Indië zou worden toegevoegd een der gouvernements-secretarissen wat, zoo als de minster zeide, zeer goed werkte en waarvan de handhaving de bedoeling was; deze uitdrukkelijke verklaring gaf de minster in antwoord op eene vraag bij artikel 20 — thans artikel 18 R R — gesteld door den heer DONKER, die er acte van nam „dat het de gewoonte zal blijven om een der gounements-secretarissen te benoemen tot secretaris van den raad." De wijzigingen der formatiën gingen voort en in 1882 komen bovendien de ambtenaren ter beschikking van den algemeenen secretaris en wordt ten hunnen aanzien bepaald dat de toelagen voor hen moeten worden gevonden uit de fondsen voor klerken of uit de fondsen die beschikbaar bleven. Ook na 1882 steeds wijzigingen in de formatie. Het schijnt iederen gouverneur-generaal ter harte te gaan om tegen den tijd van zijn heengaan weêr eens eene flinke promotie te laten maken ter waardeering van de goede diensten door het personeel bewezen, en zoo zal de 20e April 1893 zeker als eene der gewichtige data blijven geboekstaafd in de annalen der algemeene secretarie. Vermits de formatie van het personeel niet geschiedt bij de begrootingswet, waarop de globale posten worden uitgetrokken, en ook niet is vastgesteld bij koninklijk besluit, maar sedert het besluit van 28 November 1884 no. 7 geheel overgelaten aan de indische regeering, is eene zoo veelvuldige wijziging der formatie als maar zelden bij eenigen anderen tak van dienst valt waar te nemen, gemakkelijker. Maar is dit wel zoo gewenscht? Thans

regelt zich het personeel niet zoozeer naar eene vaste formatie als wel de formatie naar het personeel. En dat wilde juist de commissaris-generaal DU BUS voorkomen, waarom hij zijne formatie in het regeeringsreglement zelf stabiel maakte. De mededeeling der formatie van de algemeene secretarie op zeker tijdstip heeft dan ook weinig waarde omdat ze steeds aan wisseling onderhevig is. Hoofd er van is de algemeene secretaris die moet worden bijgestaan door gouvernements-secretarissen, wier aantal niet in het regeeringsreglement wordt bepaald, zoodat het verschillen kan evenals het aantal der referendarissen, hoofd- en verdere commiezen en lager personeel. Krachtens indisch staatsblad 1883 no. 249 gewijzigd in 1893 no. 72 zijn alleen benoembaar tot algemeenen secretaris, tot gouvernements-secretaris en tot referendaris drieërlei categorieën, die in artikel 8 worden opgenoemd waaromtrent valt op te merken dat de voorkeur moet worden gegeven aan hen die aan het grootambtenaarsexamen hebben voldaan doch dat dit en het faculteitsexamen voor doctoren in de rechts- of staatswetenschap wel eene aanbeveling doch geene verplichting is. Op de samenstelling van het bureau oefent natuurlijk de algemeene secretaris den voornaamsten invloed uit omdat het personeel geheel aan hem ondergeschikt is en hij verantwoordelijk voor den geregelden vluggen gang van zaken. Is het hoofddeel van zijn veelomvattenden werkkring van administratieven aard, blijkens zijne instructie is hij tevens de vraagbaak en voorlichter van de regeering. Een belangrijker werkkring is wellicht in de indische ambtenaarswereld niet aan te wijzen, zeker niet een waarin het geheele raderwerk van het koloniaal bestuur in al zijne bijzonderheden beter kan worden overzien. In die gewichtige taak moet het overige personeel bijstaan . dat daartoe wordt ingedeeld bij de verschillende afdeelingen, waarin het bureau is gesplitst en waar de zaken, al naar de verschillende takken van dienst waartoe ze behooren, worden behandeld. Aan het personeel dier afdeelingen worden toegevoegd ambtenaren ter beschikking, hetzij de zoodanigen voor wie de toegang tot den indischen dienst pas is ontsloten, hetzij anderen die hunne sporen hebben verdiend en van wier kennis en bekwaamheden op het terrein van een bijzonderen tak van dienst partij wordt getrokken. Vooral dit laatste verdient toejuiching, want voor de eersten, de pas aan- of uitgekomenen, strekt het werk in den regel meer hun dan den algemeenen dienst tot voordeel, maar zij zijn in de gelegenheid, als nergens elders, om van hunne bekwaamheden en hun ijver getuigenis af te leggen, deze gewaardeerd te zien en onder de leiding van de meerderen in kennis, ervaring en rang zich te vormen tot goede helpers, straks tot uitmuntende leiders.

Hoe komt 't dan toch dat geene functie, geen bureau in Indië sedert jaren lang zoo bloot staat aan scherpe kritiek als juist die van algemeenen-secretaris en de algemeene secretarie? Reeds DUIJMAER VAN TWIST sprak er in 1867 van dat de secretarie altijd een steen des aanstoots is geweest vooral voor de hoofden der departementen

van algemeen bestuur. Of deze er nog zoo over denken? Ik geloof het niet want dat zou van overschatting getuigen van eigen werk. VAN TWIST die uit eigen ervaring kon spreken verklaarde in de eerste kamer: „wat daarvan zij, zeker is het dat niet alleen de algemeene secretarie niet kan worden gemist maar ook dat daarvoor een vrij aanzienlijk aantal zeer bekwame mannen wordt gevorderd." DE WAAL, in zijne aanteekeningen over koloniale onderwerpen, aanvaardde die waardeering van de algemeene secretarie „als toenmalig lid en chef namens de firma" maar hij begon het denkbeeld aan te geven dat de gouverneur-generaal rechtstreeks arbeiden zou met de directeuren en schreef dat „die alles onderscheppende staf van secretarissen en examineerende redacteurs moet worden opgeruimd"; hij wilde dat de algemeene secretarie zich zou oplossen in een onkostbaar kabinet van den gouverneur-generaal met een ambtenaar van middelbaren rang, een referendaris, aan het hoofd. Niettemin erkende DE WAAL, wat nu juist niet als logisch gevolg van het vorenstaande te verwachten was, dat hij „zijn eigen glazen zou inslaan" door te beweren dat het onderzoek aan de algemeene secretarie der voordrachten van de departementen, niet nuttig was, en dat men menigen goedbevonden maatregel, onder elken landvoogd, aan opmerkingen van de algemeene secretarie verschuldigd is. Men zou zeggen dat de laatste bewering, die wel gestaafd werd, de even te voren geuite, niet door argumenten gestaafd, vrij wel vernietigt. Al spoedig daarna als minister van koloniën opgetreden, deed hij echter geene poging om zijn denkbeeld te verwezenlijken. Sedert is dat denkbeeld door anderen opgenomen en ontwikkeld in verband waarmede op „den steen des aanstoots" steeds gehamerd werd, in het parlement waar MIRANDOLLE het epitheton „circumlocution-office" bezigde, in de periodieke pers die zich spitste op nog heel wat minder vleiende benamingen. Niets van dat alles vond weêrklank bij de bewindslieden, noch in Nederland noch in Indië, die van het recht van bestaan der algemeene secretarie in haar ongewijzigden vorm, ook vaak uit eigen ervaring, overtuigd bleken te zijn. De minister VAN DEDEM zwichtte voor de aanvallen, nadat ze opnieuw uiting hadden gevonden in een requisitoir van den heer LEVYSSOHN NORMAN, die ook het ambt van algemeenen secretaris had bekleed en met eere, uitgesproken in de zitting der tweede kamer van 23 November 1892. Een jaar later stelde die minister voor om uit artikel 15, 31, 32 en 33 RR te doen wegvallen de woorden: algemeene-secretaris. Waarom? Omdat — zegt de toelichting — de secretarie niet anders meer behoort te zijn dan een kabinet van den gouverneur-generaal. Eilieve, wat is ooit anders hare bestemming geweest? De officieele regeeringsalmanak heeft haar nooit anders genoemd. Ze heeft nooit eene andere taak gehad dan zulk een kabinet te zijn, nu eens uit een grooter dan weêr uit een kleiner personeel bestaande, waaraan het regeeringsreglement doodonschuldig is, omdat dit afhangt van de posten door den begrootingswetgever er voor

toegestaan. En uit den onjuisten opzet werd de gevolgtrekking in de memorie van toelichting gemaakt: dan, als nl. de algemeene secretarie behoort te zijn wat ze altijd geweest is, „dan is ook de in het regeeringsreglement voorkomende, aan eene vroegere orde van zaken ontleende titel van het hoofd daarvan algemeene secretaris, minder eigenaardig en is het wenschelijk dien te doen vervallen.” Alsof met de titulatuur eene instelling verdween of gewijzigd werd! En wat die vroegere orde van zaken te maken heeft met den titel, aan den chef van het kabinet van den landvoogd gegeven is niet duidelijk. Maar onder die vroegere orde van zaken beantwoordde de formatie van DU BUS, die ik hiervoor op pagina 124 behandelde, juist geheel aan den eisch van een kabinet en de voordurende vermeerdering dagteekent eerst van later, vooral na 1854, na de nieuwe orde van zaken, waarin de secretarie door de tallooze aanvullingen en wijzigingen der formatie buiten de oorspronkelijke engere grenzen, die juist de oude orde van zaken haar had getrokken, werd uitgebreid en waarvoor de begrootingswetgever sedert 1867, die de koorden van de beurs in handen had, alleen aansprakelijk is, niet het regeeringsreglement. Maar lichten we nu in gedachten de woorden algemeene secretaris uit al de genoemde artikelen. Zou men dan inderdaad meenen dat er eenigerlei verandering hoogenaamd het gevolg van moet zijn? Dat zou niet van naieviteit zijn vrij te pleiten. Het voorstel van den minister VAN DEDEM had de strekking om den inhoud van het regeeringsreglement op dit punt terug te brengen tot dien van het Ie ontwerp van PAHUD, maar al zweeg het regeeringsreglement geheel van den algemeenen secretaris, dien het thans enkel in transitu noemt, dan zou er alleen gewaagd worden van gouvernementssecretarissen maar niemand zou alsdan aan het hoofd der uitvoerende macht de bevoegdheid kunnen ontzeggen den oudsten dier secretarissen, den chef van zijn kabinet, den titel te geven van algemeene secretaris of van secretaris-generaal. En reeds nu is de term gouvernements-secretarissen eene generieke benaming, waaronder ook thans de algemeene secretaris is begrepen, zoo als daghelder voortvloeit uit artikel 18 R R want niemand zal betwisten dat het daar gegeven verbod wel degelijk ook toepasselijk is op den algemeenen secretaris, en toch wordt deze niet ipsis verbis genoemd. Neen, niet door zulke wijzigingen wordt in de bestuursinrichting vereenvoudiging gebracht. Wat doet het er toe of men den chef van het kabinet noemt algemeene secretaris, of secretaris-generaal, of zooals DE WAAL wilde, referendaris? *What is there in a name!* zei Shakespeare. Zou men er in Nederland ooit aan gedacht hebben, toen eenige jaren geleden de heer DE SAVORNIN LOHMAN in de tweede kamer klachten aanhief over den overwegenden invloed van een secretaris-generaal van een ministerieel departement, om de titulatuur van het ambt te veranderen? Waarlijk, wie meenen zich te moeten verzetten tegen de samenstelling der algemeene secretarie zullen van eene naamsverandering geene vruchten zien.

Niet daarin schuilt de fout, zoo er eene fout is wat ik niet grifweg toegeef, maar in de formatie en in den werkkring van het kabinet, dat den naam draagt van algemeene secretarie. Of zou de fout wellicht nog elders schuilen? Niet in Indië maar in Nederland? Het lid der eerste kamer VAN WELDEREN RENGERS spreekt in zijne voortreffelijke parlementaire geschiedenis sedert 1849 van „de weifelende staatkunde die Nederland jaren lang ten opzichte zijner koloniën heeft gevoerd" wat niet te verwonderen is als men nagaat dat sedert dien tijd 26, zegge zes en twintig, ministers van koloniën, de interimaire niet eens medegerekend, elkander opvolgden maar in die opvolging zich weinig solidariteit, zeker geene continuiteit van beginselen openbaarde. Edoch zien we de zaak principieel onder de oogen: onder welke orde van zaken ook, altijd zal den gouverneur-generaal, overstelpt met werkzaamheden als gevolg van het bestuur over een zoo uitgebreid gebied met zijne vele schakeeringen, een kabinet moeten worden toegevoegd en nu hangt het er maar van af wat de gouverneur-generaal tot den werkkring van zijn kabinet zal brengen; de opheffing van de algemeene secretarie in haar tegenwoordige samenstelling of eene verandering daarin heeft met eene administratieve decentralisatie niet te maken, die niet daarvan afhankelijk is maar wel van de wijziging in den werkkring der departementen van algemeen bestuur en in dien der hoofden van gewestelijk en plaatselijk bestuur; een centraal bureau zal er altijd moeten zijn omdat alleen dáár het geheel kan worden overzien en het zwaartepunt van het algemeen bestuur te doen samenvallen met de leiding der departementen is vooralsnog eene utopie zooals bij de behandeling van artikel 64 nader zal worden ontwikkeld. Zoolang de regeering berust bij den gouverneur-generaal, en die regeering dus uitteraard een centraliseerend karakter dragen moet, zoolang het beginsel van artikel 1 R R bestaat, en gelukkig is er nog geen poging gedaan om daarin verandering te brengen, zoolang zullen de draden uitloopen in handen van één en tot de richtige uitoefening der regeering zal de regeerder hulp noodig blijven hebben van een centraal bureau, welke benaming men daaraan dan ook gelieve te geven. Maar waarom dan toch zoo vele pijlen afgeschoten op den naam: algemeene secretaris, algemeene secretarie? 't Is, als men sommige meer hevige dan stevige betoogen leest, als of er een odium op rust. Ze is dan toch eene leerschool en kweekschool geweest voor tal van mannen die later, ook op het nederlandsche staatstooneel, hebben uitgeblonken en van het tegenwoordige ministerie zijn niet minder dan twee leden vroeger algemeene secretaris in Indië geweest. Tegenover het gezag van LEVYSSOHN NORMAN, waarop de minister een beroep deed, mag dan toch wel worden gesteld het gezag van hen die de regeering in Indië hebben uitgeoefend. En niet één gouverneur-generaal, ik noemde reeds VAN TWIST, tot aan den laatst afgetredene toe, heeft de meening van de tegenstanders gesteund. PIJNACKER HORDIJK, die met andere

ook door hem bekleede hooge staatsambten kon vergelijken, verklaarde dat hij de algemeene secretarie onmisbaar achtte ook met het oog op de verantwoordelijkheid en ook met het oog op de mogelijke groote financieele verliezen waaraan de staat anders zou zijn blootgesteld. Twee punten van gewicht. En dat zijn dan toch bevoegde deskundige getuigen. Men zou 't haast gaan betreuren dat de heer LEVYSSOHN NORMAN niet zelf de teugels van het bewind in Indië gevoerd heeft, wie weet of de dan verkregen ervaring hem niet tot eene andere uitspraak had geleid. Ik voor mij hecht bij dit onderwerp meer waarde aan de uitspraak van alle opvolgende gouverneurs-generaal dan aan die van den genoemden afgevaardigde. Of er niet vereenvoudigd kan worden, of eene constante aanraking van den gouverneur-generaal met den raad van Indië, of eene mondelinge behandeling der zaken waar die mogelijk is zooals met de directeuren, al niet veel tot eene gewenschte bespoediging in de afdoening van zaken zou leiden, zijn vragen die besproken werden bij artikel 7. Maar hiervoor is het regeeringsreglement geen beletsel, evenmin als voor zooveel andere verbeteringen en het maakt den indruk als of de voorgestelde wijzigingen meer den wil verraden om genoegdoening te geven aan breed uitgemeten, lang niet altijd gemotiveerde klachten dan wel om de verbeteringen aan te wijzen die men meent er door te zullen verkrijgen en die, zooals uit het ontwikkelde bleek, volmaakt illusoir zijn. Het kabinet van den landvoogd, dat door zijne formatie den naam draagt van algemeene secretarie, kan niet vervallen, moeielijk worden ingekrompen; het kan, ook bij verandering in den werkkring van andere bureelen, voortgaan goede diensten te bewijzen, maar daarvoor zal het altijd moeten voldoen aan twee hoofdvoorwaarden: dat het uitsluitend worde saamgesteld uit de voortreffelijkste krachten, waarover in Indië te beschikken valt, en het oor niet worde geleend aan invloeden en aandrang, van welke zijde die ook komen en die beoogen op die samenstelling invloed uit te oefenen, doch wier oordeel falen moet omdat hier vooral *experentia sola docet*; ten andere dat onverflauwde ijver en onafgebroken werkkracht de factoren blijven die het raderwerk der administratie vlug en onbelemmerd in beweging houden.

## Artikel 19.

**Al wat in dit reglement omtrent den Gouverneur-Generaal is bepaald, is toepasselijk op hem, die de waardigheid tijdelijk uitoefenent, met uitzondering van het vastgestelde bij art. 18.**

---

Bij de toelichting van vroegere artikelen is het voorschrift van artikel 19 reeds meermalen ter sprake moeten komen. Het is te beperkt; het verklaart op den waarnemenden gouverneur-generaal alles toepasselijk wat omtrent den gouverneur-generaal is bepaald edoch alleen in het regeeringsreglement zelf, niet elders, niet andere bepalingen en voorschriften dan alleen die het R R bevat. Derhalve zijn noch de bepalingen omtrent bezoldiging, gebruik van paleis, gouvernementshotel, buitenverblijf, noch die omtrent eerbewijzen, op den waarnemenden gouverneur-generaal van toepassing; in één woord niets wat elders dan in het R R is bepaald. Zoo heeft hij wel de *onera* maar niet de *commoda* aan het ambt verbonden. Bovendien zou deze beperkende bepaling van artikel 19 in de praktijk tot moeielijkheden aanleiding geven ten aanzien der vraag naar de bevoegdheid van den waarnemenden gouverneur-generaal tot het nemen van al die maatregelen, die niet in het R R worden genoemd maar in andere wetten, speciaal in de comptabiliteitswet, waarvan het R R met geen enkel woord gewaagt, om niet te spreken van den oceaan van voorschriften in organieke bepalingen gemaakt ter uitvoering èn der comptabiliteitswet èn van andere wetten. Zelfs ten aanzien der zoodanigen die een uitvloeisel zijn van of wortelen in het R R zelf zou de toepasselijkheid kunnen worden betwist om den zeer scherpen, ondubbelzinnigen inhoud van artikel 19. Zweeg het regeeringsreglement dan zou men zich met den regel *qui succedit in locum succedit in jus* kunnen behelpen, maar het pertinente artikel 19 brengt in verlegenheid wijl het uitdrukkelijk daaraan derogeert en een beperkten regel bevat. Maar *al wat* het regeeringsreglement bepaalt is wèl toepasselijk, ergo ook het afleggen van den eed van artikel 5. En nu doet zich het zonderlinge geval voor dat de waarnemende gouverneur-generaal, hetzij de vice-president krachtens artikel 14 van rechtswege, hetzij een lid van den raad na de verkiezing van artikel 15 optredende, verplicht is den eed af te leggen op éene van de beide wijzen door artikel 5 voorgeschreven. Van de éene wijze, de eedsaflegging in handen der Koningin, kan hierom

nooit sprake zijn vermits degeen die als waarnemend gouverneur-generaal optreedt altijd per se in Indië is; en de tweede vorm van eedsaflegging kan alleen geschieden na verkregen koninklijke machtiging, waardoor de duur van de regeeringloosheid, waarop bij artikel 15 door mij werd gewezen, in zeer bedenkelijke mate kan worden verlengd en hierom eene voorziening als daar aanbevolen des te wenschelijker is waarbij artikel 19, zooals het thans luidt beter geheel wegviel, en vervangen wierd door een artikel van dezen inhoud: De rechten, plichten en bevoegdheden van den waarnemenden gouverneur-generaal zijn dezelfde als voor den gouverneur-generaal in eenig bindend voorschrift zijn bepaald.

## TWEEDE HOOFDSTUK.

### VAN DE BEVOEGDHEID EN DE PLIGTEN VAN DE REGERING VAN NEDERLANDSCH-INDIË.

Heel zuiver is de taal van dit opschrift niet; het bezigen van den singularis waar het de rechten, van den pluralis waar het de plichten betreft is niet fraai maar ook niet juist. Beter ook ware het te spreken van den gouverneur-generaal in plaats van de regeering. Artikel 34 is eene lex fugitiva die niet in dit hoofdstuk te huis behoort, maar bij den werkkring van den raad van Indië; dit artikel en artikel 35 alinea 1 kennen geen recht toe aan de indische regeering maar aan den raad van Indië.

### Artikel 20.

De Gouverneur-Generaal is bevoegd om, met inachtneming van de bepalingen van dit reglement en van 's Konings bevelen, algemeene verordeningen vast te stellen, omtrent alle onderwerpen, waarvan de regeling niet door de wet is geschied of moet geschieden, waarin niet door een Koninklijk besluit is voorzien, of waarvan aan den Koning de regeling niet is voorbehouden.

---

Dit artikel geeft aanleiding tot bespreking der koloniale wetgevers. Men heeft wel te onderscheiden wetgeving en bestuur, twee gescheiden begrippen. Dit is door de grondwet van 1848 uitdrukkelijk beslist. Tot aan 1848 toe heeft de strijd juist geloopen over de vraag of uitsluitend aan het opperbestuur de wetgevende bevoegdheid over de koloniën toekwam en die strijd werd beslist. De opvolgende regeeringen hadden de vraag altijd in toestemmenden zin beantwoord en hiernaar gehandeld. THORBECKE had zich reeds in 1839 krachtig verzet tegen die opvatting en zijn verzet was het sein geweest voor den strijd. De regeering bleef hardnekkig weigeren die onderscheiding te erkennen en bleef voor den opperbestuurder ook vindiceeren de uitsluitende legislatieve macht.

In haar ontwerp tot de grondwetsherziening van 1848 had de regeering de tot zooveel meeningsverschil geleid hebbende woorden „bij uitsluting" overgenomen, wat door de kamer algemeen werd afgekeurd, die thans de wetgevende macht voor de koloniën uitdrukkelijk wilde zien genoemd en werd voorgesteld déze redactie: „de Koning heeft het opperbestuur over de volksplantingen en bezittingen van het rijk in andere werelddeelen en oefent aldaar zonder medewerking der staten-generaal de wetgevende macht uit." Men ziet hoe de onderscheiding, waarop THORBECKE steeds gehamerd had, tusschen bestuur, dat is de uitvoerende macht, en de wetgevende macht allengs haren weg vond en in de redactie door de kamer aangegeven erkend werd. Ofschoon zij nevens de uitvoerende oppermacht ook de legislatieve leggen wil in handen des Konings alléén, splitst ze en houdt de distinctie in het oog. Maar hiertegenover stond de door velen gedeelde meening der noodzakelijkheid van invloed der staten-generaal op de wetgeving voor de koloniën. Had THORBECKE als desideratum gesteld de wetgeving voor de koloniën geheel en al bij de staten-generaal en werd dit in 1848 gehandhaafd o. a. door LUZAC en SCHIMMELPENNINCK, anderen waren niet blind voor de vèr strekkende gevolgen der aanneming van dit beginsel. Een stelsel dat de koloniale wetgeving geheel onderwierp aan de wetgevende macht van het moederland scheen niet weinigen gevaarlijk toe en een uitvloeisel van te ver gedreven doctrinaire theoretische bespiegelingen. THORBECKE echter hield vol en het stelsel door hem in de *Aanteekeningen* aanbevolen werd krachtig verdedigd in de staatscommissie van 1848 8 tot herziening der grondwet. Het is van gewicht dat stelsel nader te bezien: THORBECKE en zijne medestanders wilden dat er zou zijn ééne macht tot wetgeving bevoegd zoowel voor het moederland als voor de koloniën; geroepen zoowel tot de algemeene wetgeving als tot de bijzondere meer speciaal op de koloniën betrekkelijk; zij wilden dat álle wetten, de algemeene voor Nederland de bijzondere voor de koloniën, zouden uitgaan van dezelfde macht nl. van den rijkswetgever. Nu ligt het evenwel voor de hand dat de deelen van het geheel, de bezittingen van den moederstaat, zoo ongelijksoortig zijn en zoo uiteenloopend dat van algemeene wetten, geldig voor beiden, geene sprake kan wezen als regel. Dit erkende ook THORBECKE en daarom wilde hij dat de algemeene rijkswetgever ten aanzien der koloniën anders zou te werk gaan dan voor het rijk in Europa en wilde hij onderscheiden de wetgeving voor het europeesch gebied en die voor het koloniale; maar al brengt nu de bijzondere toestand, waarin het koloniaal gebied zich bevindt, mede dat daarvoor in den regel andere wetten noodig zijn dan voor den moederstaat, daarom vloeit hieruit nog geenszins voort dat die wetten uit een andere bron moeten voortkomen. Zóó lichtte THORBECKE zijn stelsel toe. Welnu, dat wilde men in 1848 nog niet en dáártegen verzette men zich met alle kracht. Het resultaat der gedachtenwisseling tusschen regeering en kamer was

eene transactie, de opneming van artikel 59, thans artikel 61 der grondwet, en hierin werden bepaalde koloniale onderwerpen opgenoemd waarvan de regeling alleen door den rijkswetgever kan geschieden, terwijl de gelegenheid tot vaststelling bij de wet ook van andere onderwerpen geopend werd. De rijkswetgever werd alzoo door de grondwet van 1848 zelve als een der wetgevers voor de koloniën genoemd. Geen ander gezag werd daarin als koloniaal wetgever aangewezen. Het in de grondwet aan den Koning toegekende opperbestuur omvat geene legistatieve opdracht; dat THORBECKE tegen het bezigen dier uitdrukking niet opkwam was, zooals de hoogleeraar BUIJS heeft opgemerkt, natuurlijk omdat juist THORBECKE er tegen was dat de Koning wetgever voor de koloniën zou zijn en hij voortdurend had gewezen op het verschil tusschen besturen en wetgeven, een verschil sedert aangenomen. De staatscommissie voor de grondwetsherziening heeft zeer bepaald gewild dat wel degelijk de Koning ook koloniaal wetgever zou zijn, in strijd dus met THORBECKE's meening, maar men heeft dat niet in de grondwet uitgedrukt, die alleeu uitdrukkelijk de bevoegdheid van den nederlandschen rijkswetgever heeft gedecreteerd. De grondwet bepaalde zich tot de verklaring dat het beleid der regeering nader bij de wet moest worden vastgesteld en de term regeering omvat behalve bestuur ook wetgeving. De afbakening der wetgevende bevoegdheid voor de koloniën en de opdracht aan de verschillende machten werd verschoven, de grondwetgever gaf hiervoor geen vast beginsel aan en nu had de wetgever, die in 1854 geroepen werd het regeeringsreglement vast te stellen, hierin de opdracht der wetgevende bevoegdheid moeten praeciseeren doch ook toen openbaarde zich strijd en de rijkswetgever stelde, nevens de in de grondwet zelve aangewezen macht tot wetgeven, in artikel 20 van het regeeringsreglement nog twee andere machten, den Koning en onder een bepaald voorbehoud den gouverneur generaal als koloniale wetgevers. Op welke wijze nu in het regeeringsreglement af te bakenen in welke gevallen en wanneer de eene, wanneer de andere macht geroepen zou zijn, maar bovenal in welke mate de gouverneur-generaal bevoegd wezen zou op wetgevend gebied? Deze vragen waren bij de behandeling van schier elk artikel van het regeeringsreglement de saillante, ze beheerschten het debat. Werden ze in 1854 opgelost? Neen, evenmin als in 1848. En met voordacht niet. Hoe wenschelijk ook en hoezeer aangewezen om bij de fundamenteele wet voor de koloniale regeering een der belangrijkste punten tot eene beslissing te brengen, men vermeed haar; men ging haar uit den weg; men deinsde terug voor eene scherpe begrenzing van legislatieve bevoegheid op koloniaal gebied; de eene noch de andere meening durfde blijkbaar zich in al haar consequentiën baan breken en men koos een middenweg; men besloot het niet uit te maken welke de bepaalde wetgevende bevoegdheden der ko-

loniale wetgevers zouden zijn. Blijkbaar gevoelden beide partijen dat een streng doorvoeren van beider beginselen en een partij kiezen voor één dier beiden, bij den reeds door de grondwet gelegden band, niet wel doenlijk was. Bevreesd voor eene beslissing, zocht men naar eene uitdrukking, naar een term die in het regeeringsreglement gebezigd kon worden en die, waar van regeling der verschillende koloniale onderwerpen gesproken werd, tegelijk onbeslist zou laten welke macht in het bijzonder tot regelen bevoegd zou zijn. De term daartoe gekozen was: *algemeene verordening.* Ze praejudiceerde niets. Maar door artikel 20 R R werd nu bepaald dat er drie wetgevers voor deze koloniën zouden zijn: I de koninklijke opperbestuurder. II de gouverneur-generaal. III de rijkwetgever. De beide eersten putten hunne legislatieve bevoegdheid uit artikel 20 van het regeeringsreglement; de bevoegdheid van den laatsten wortelt in de grondwet en wordt in artikel 20 herinnerd. En zoo is de vrucht van het gemeen overleg geweest dat er voor deze koloniën niet één wetgever is maar dat wij drie koloniale wetgevers hebben. Indien nu in de grondwet, beter nog in het regeeringsreglement, de bevoegdheid van ieder der wetgevers scherp was begrensd dan zou men vrede kunnen hebben met een stelsel dat drie verschillende staatsmachten roept tot de koloniale wetgeving, maar dat is het geval niet. THORBECKE's voorstel was een systeem, doch het ging te ver, niet enkel in 1848 maar ook thans zou het niet vatbaar zijn voor uitvoering; hij heeft te weinig gelet op het verschil der bevolkingen waarvoor de wetgeving van het moederland en die der koloniën bestemd is; beide deelen van het geheel hebben verschillende behoeften, beider belangen loopen al te zeer uitéén om den wil der wetgevende macht in het moederland altijd uitsluitend te doen beslissen terwijl de ingezetenen der koloniën verstoken zijn van elken invloed op de samenstelling van een der factoren dier macht, van de staten-generaal; hierbij komt dat de wijze waarop de leden er van worden gekozen niet den minsten waarborg oplevert dat onder hen ook deskundigen op koloniaal gebied zullen zijn en de wetgeving voor koloniën uitsluitend op te dragen aan den rijkswetgever zou ook aan een leekenparlement op koloniaal terrein een alles overheerschenden invloed toekennen. Men zou dan nog gemakkelijker tot een stelsel kunnen naderen waarvan JOHN STUART MILL zegt: „such a thing as government of one people by another does not and cannot exist. One people may keep another as a warren or preserve for its own use, a place to make money in, a human cattle farm to be worked for the profit of its own inhabitants. En wie zou dat durven verdedigen? Zulk een stelsel, door de O. I. C. geïnaugureerd, eeuwenlang toegepast, het scherpst na 1830 en waarvan de oude zuurdesem nog nawerkt, is immers veroordeeld. Maar door de aanneming van het stelsel THORBECKE zou een terugtred tot veroordeelde beginselen van koloniaal regeeringsbeleid uiterst gemakkelijk worden; zijn denkbeeld zou alleen dan voor eene,

in elk geval partiëele, toepassing in aanmerking kunnen komen indien de koloniën een evenredig aandeel konden hebben aan de rijkswetgeving; edoch van deze mogelijkheid, in Frankrijk verwezenlijkt ten aanzien van zijne koloniën, heeft niemand gerept, ook niet bij de laatste grondwetsherziening, zoodat we het er voor moeten houden dat men in het moederland niets weten wil van eenigerlei medewerking aan of invloed op de wetgeving, door de ingezetenen dezer koloniën, bij de keuze van volksvertegenwoordigers.

Heeft nu de ervaring geleerd dat het bestaande stelsel van drie koloniale wetgevers in het belang is van deze koloniën? Ik zou deze vraag niet in allen deele bevestigend durven beantwoorden. Hoe meer de macht verdeeld is hoe minder eenheid in wetgeving en dat gemis aan eenheid is juist een der vele zwakke punten op het gebied der koloniale wetgeving. Maar ook hier is de groote moeielijkheid, niet om er een ander maar een beter stelsel voor in de plaats te stellen. Zeker zijn er nadeelen verbonden aan het tegenwoordige, maar men overwege wel of de nadeelen verbonden aan de aanwijzing van één enkelen wetgever voor de koloniën, welken dan ook, niet nog grooter zijn; regeling van koloniale zaken door niet der zake kundigen is zeker bedenkelijk, zelfs alleen zulk een invloed op regeling, en toch zou tot geen prijs de invloed der staten-generaal op de koloniale wetgeving mogen worden verzwakt, allerminst uitgesloten; de poging hiertoe, het is mijne innige overtuiging, zou niet in het belang zijn der koloniën en van haar bevolking. Wel is het te betreuren in de zitting der eerste kamer van 1889/90 uitdrukkelijk te zien geconstateerd dat de staten-generaal over het geheel onbevoegd zijn over koloniale zaken te oordeelen en den heer VAN SWINDEREN te hooren verzekeren hoe men wel genoodzaakt is zich daar te verlaten op enkele deskundigen, nog wel alleen door de kiezers als zoodanig gestempeld, die naar het getuigenis van den heer WERTHEIM bij de behandeling der indische begrooting voor 1894, ook in de eerste kamer afgelegd, eene steeds grootere mate van onverschilligheid aan den dag leggen voor de koloniale belangen bij de keuze van afgevaardigden. Welk een verschil bij vroeger toen de denkbeelden omtrent het koloniaal regeeringsbeleid juist vaak alleen den doorslag gaven! Maar de heer WERTHEIM deed eene goede daad den vinger te leggen op eene wonde plek in het staatsleven van Nederland dat het belang bij het goed besturen zijner koloniën niet hoog genoeg kan aanslaan, voor het tegenwoordige en voor de toekomst, omdat het zijn macht, zijn aanzien, zijn rang in de rij der mogendheden zeker niet voor 't kleinste deel aan het bezit zijner koloniën ontleent. Edoch ondanks die uitingen van mismoedigheid, onverholen getuigenissen die waarde hebben om de plaats waar ze werden uitgesproken, moet ieder in het welbegrepen belang der koloniën niet alleen, maar ook wel degelijk van het moederland, de hoop blijven voeden dat, al zij het zonder de medewerking der ingezetenen van het gedeelte van het rijk dat in Azië ligt, de onverschilligheid die

zich op zoo bedenkelijke wijze, helaas zelfs in het parlement, begint te openbaren, verder geen wortel schiete maar plaats make zoo al niet voor de vroegere vurige belangstelling in het wel en wee van Indië, dan toch voor eene grootere opgewektheid als waarvan in de tweede kamer der staten-generaal in 1893 bleek toen de indische begrooting, om de wettelijke vaststelling waarvan een dertigtal jaren geleden zoo heftige strijd is gevoerd, bijna niet in behandeling kon komen door het ongenoegzaam aantal tegenwoordig zijnde leden. Al zijn zulke verschijnden weinig bemoedigend en weinig geschikt om een lans te breken voor het behoud der inmenging van de volksvertegenwoordiging in de koloniale wetgeving, men geve den moed niet op, evenmin de hoop dat het zal verkeeren. Het nederlandsche volk en zijn vertegenwoordigers zullen geene wapenen willen verschaffen aan de voorstanders van een terugkeer tot den toestand van vóór 1854 en dezulken zijn er, ginds en hier; het nederlandsche parlement zal er naijverig op wezen te toonen den met zooveel moeite verkregen invloed der staten-generaal op koloniaal gebied voor geen zweem te willen zien verzwakt en elke aanleiding vermijden dat uit zijne onverschilligheid een wapen zou kunnen worden gesmeed dat gekeerd werd tegen de inmenging der volksvertegenwoordiging in koloniale zaken; het zal met angstvalligheid blijven toezien in welke richting wordt gestuurd; het zal willen blijven medewerken en controleeren en het zal de richting willen blijven bepalen waarin koers moet worden gezet.

De normale wetgevers voor de koloniën zijn de Koning en de gouverneur-generaal. De rijkswetgever is ook wetgever der koloniën indien de grondwet, het regeeringsreglement of eene rijkswet hem de regeling van eenig onderwerp opdraagt of wanneer de behoefte aan regeling bij de wet blijkt te bestaan ter beoordeeling van den minister van koloniën en van de staten-generaal.

De gewone bevoegdheid van den gouverneur-generaal strekt zich uit tot alle koloniale onderwerpen die niet bij de wet zijn of moeten worden geregeld, die niet bij koninklijk besluit geregeld zijn of waarvan de Koning zich de regeling niet heeft voorbehouden. De gouverneur-generaal moet zich derhalve, indien eenig onderwerp regeling behoeft, de vraag stellen of een dier gevallen zich voordoet dan wel of de regeling hem is onttrokken door den verantwoordelijken minster van koloniën hetzij bij de instructie hetzij nader op andere wijze. Zoo niet dan is de gouverneur-generaal zelfstandig bevoegd.

Welke onderwerpen moeten bij de wet worden geregeld?

1° Het regeeringsreglement. Tot 1854 werd dit vastgesteld of bekrachtigd door den Koning. De grondwetgever was in 1848, om de redenen bij de toelichting op artikel 1 ontwikkeld, van oordeel dat de basis der regeering van Nederlandsch-Indië bij de wet behoorde te worden vastgesteld. Ter voldoening aan het grondwettig

voorschrift werd een ontwerp in 1851 ingediend met eene memorie van toelichting die te recht een allertreurigst staatsstuk is genoemd. Zulk eene opvatting van den wil des grondwetgevers van de zijde der regeering, zulk een ignoreeren van de nooden en behoeften der koloniën, zulk een gemis van stelsel baarde niet enkel verwondering maar ook ergernis. Kernachtiger antwoord dan de tweede kamer gaf kon niet gegeven worden. Ter beantwoording van de povere regeeringsvoordracht gaf zij een voorloopig verslag, zoo rijk aan inhoud, zoo helder uiteengezet, zoo groote kennis verradende van alle deelen van het koloniaal bestuur dat het verslag den kreet ontlokte: het is alsof de kamer zich in een grooten indischen regeeringsraad heeft herschapen! De bekwaamste mannen op koloniaal gebied maakten in die jaren wèl deel uit van het parlement. De kamer wllde aan den minister het voorbeeld geven hoe hij zijne taak had behooren op te vatten. De minister schrok er van op. In 1853 werd een tweede ontwerp ingediend, waaruit bleek dat van de aanmerkingen der kamer partij was getrokken en waarover op nieuw een voorloopig verslag werd uitgebracht tengevolge waarvan door de regeering een groot aantal wijzigingen werden gebracht in het tweede ontwerp en dit aldus gewijzigde ontwerp, dat veelal doch minder juist het derde ontwerp genoemd wordt, kwam in beraadslaging. De partijgroepeering in de tweede kamer was toen eene geheel andere; ze bestond uit eene conservatieve meerderheid en eene liberale minderheid; aan beide zijden hoogst talentvolle en bekwame mannen; bij de conservatieve partij in de eerste plaats BAUD, die wel de eigenlijke verdediger van het regeeringsontwerp mag genoemd worden; voorts ROCHUSSEN, VAN GOLTSTEIN, GROEN VAN PRINSTERER, DE BRAUW, onder de liberalen THORBECKE, VAN HOËVELL, GODEFROY, VAN BOSSE, SLOET TOT OLDHUIS, VAN ECK. Aan beide zijden begaafde redenaars en vandaar niet zelden een parlementair steekspel van duchtig geharnaste kampvechters. De beraadslagingen duurden in de tweede kamer drie weken en over het geheel kwam het ontwerp er goed en ongehavend af. Tijdens de behandeling verviel de bevoegdheid tot het zenden van een commissaris-generaal, welk voorstel werd verworpen. Als nieuw artikel werd aangenomen het bestaande artikel 115 door een amendement van GEVERS VAN ENDEGEEST doch waarvan ROCHUSSEN de vader was. Het wetsontwerp werd in de zitting van 8 Augustus 1854 aangenomen met 38 tegen 19 stemmen. In de eerste kamer liep de behandeling er van in één dag af, in de zitting van 31 Augustus 1854, toen het werd aangenomen met 31 stemmen tegen 1, van VAN SWINDEREN die tegenstemde om het gemis van voorschriften betreffende het beheer der koloniale geldmiddelen en het onbeslist laten der wetgevende bevoegdheid, het niet scherp afbakenen der bevoegdheid van elk der koloniale wetgevers. Op den 2[en] September 1854 door den Koning bekrachtigd trad het nieuwe regeeringsreglement op den 1[en] Mei 1855 in werking, krachtens het koninklijk besluit van 15 October

1854 no. 56 genomen ter voldoening aan artikel 131 alinea 2 van het regeeringsreglement. Gevolg van den grondwettigen eisch tot vaststelling er van bij de wet is derhalve dat het ook alleen bij de wet kan worden gewijzigd, waardoor het een stabieler karakter heeft verkregen. Wijzigingen in enkele artikelen zijn sedert er in gebracht die bij de betrekkelijke artikelen ter sprake komen, met de redenen der wijziging.

II° In de tweede plaats eischt artikel 61 der grondwet dat het muntstelsel door de wet worde geregeld. Een belangrijke en een noodzakelijke eisch. Juist in 1848 verkeerde het N. I. muntstelsel in eene periode, waardoor de aandacht daarop wel gevestigd worden moest. Na de gedeeltelijk geslaagde pogingen van RAFFLES waaromtrent met vrucht kan worden geraadpleegd de heldere uiteenzetting in het bekende academische proefschrift van Mr. LEVYSSOHN NORMAN die de beschikkingen van het Britsch bestuur op het gebied van het muntwezen in vele opzichten loffelijk noemt — na de verwarring daarin opnieuw gesticht door de commissarissen-generaal en door VAN DER CAPELLEN, verergerd onder het bestuur van VAN DEN BOSCH, en terwijl ROCHUSSEN juist trachtte met het zoogenoemde recepissenstelsel als overgangsmaatregel verbetering aan te brengen in den ergen nood, kwam in 1848 de grondwet de regeling van het muntwezen aan den gouverneur-generaal onttrekken en zij droeg haar op aan de wet. Aan de geschiedenis van het muntwezen in N.-I. in de genoemde perioden en ook onder de O.-I. C. wijdde de bekende staathuishoudkundige Mr. W. C. MEES eene monografie, terwijl voor de kennis dier geschiedenis van gewicht zijn de werken van STEIJN PARVÉ, van NETSCHER en VAN DER CHIJS, en de bijdrage van VAN ZUIJLEN VAN NIJEVELT. De heer Mr. G. D. WILLINCK die tot onderwerp zijner verdienstelijke dissertatie koos het N.-I. muntwezen, zegt dat de geschiedenis daarvan onder het nederlandsch bestuur vóór het jaar 1854 niet veel hartverheffends aanbiedt. In dat jaar kwam, nog vóór het nieuwe regeeringsreglement, de muntwet tot stand die den enkelen zilveren standaard voor Nederlandsch-Indië aannam; de uitvoering der wet kostte 20 millioen gulden, gelijk Mr. S. C. H. NEDERBURGH aantoonde in zijn helder opstel in het tijdschrift voor N.-I. van 1876, over de verstoring van den geldsomloop in N.-I. door de oude duiten. Met behoud van den zilveren standpenning als teekenmunt nam de wet van 1877 den gouden standaard aan voor N.-I. een overgang die alsnu tot het bestaan van den „hinkenden standaard" leidde op het voorbeeld van het moederland, hetwelk aanleiding gaf tot een zeer belangwekkend schriftelijk debat tusschen twee deskundigen bij uitnemendheid, PIERSON en VAN DEN BERG, wier adviezen, PIERSON's twee adviezen over het muntwezen, VAN DEN BERG's muntquaestie met betrekking tot Indië, nog altijd eene bestudeering overwaard blijven, evenals de latere voorlichting in woord en schrift van den laatstgenoemden staathuishoudkundige, waaraan de handhaving der beginselen van de wet van 1877 zeker voor het

grootste deel te danken is. Het is een uitnemend voorschrift in de grondwet dat geene andere macht dan de rijkswetgever regeling of wijziging van het indische muntstelsel kan tot stand brengen.

III° Krachtens de grondwet moet de wet regelen de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen. Eerst in 1864 is hieraan uitvoering gegeven door aanneming van de comptabiliteitswet, die bij artikel 66 R R ter sprake komen zal. Als hoofdbeginsel is daarin opgenomen een nieuwe eisch van wettelijke vaststelling nl. van de begrooting voor N. I., een beginsel van ver strekkende gevolgen.

Voor de drie genoemde onderwerpen wordt nu eene wet geëischt uit krachte van de grondwet zelve; edoch deze bepaalt in artikel 61 alinea 4 dat ook andere onderwerpen dan de drie uitdrukkelijk opgenoemde door de wet moeten worden geregeld zoodra de behoefte aan wettelijke regeling blijkt te bestaan. Dit laatste werd door DONKER CURTIUS tegenover THORBECKE, wiens stelsel wij hebben leeren kennen, eene zeer belangrijke concessie geacht en daarin had hij gelijk. Die vierde alinea heeft sedert tot heel wat meeningsverschil aanleiding gegeven. Aan wien het oordeel over de behoefte aan regeling bij de wet ook van andere onderwerpen? Aan de regeering alleen, zei deze in 1848. In den regel ja, omdat als regel de wetsontwerpen van de regeering plegen uit te gaan, maar vermits artikel 116 j°. artikel 117 der grondwet aan de tweede kamer der staten-generaal het recht van initiatief toekent, berust het oordeel evenzeer bij dien tak van de wetgevende macht. Wat nu die andere onderwerpen betreft, voor een aantal is de behoefte aan wettelijke regeling gebleken: de wet op de slavernij, de voorwaarden van gunning eener stoompaketvaart; het contract met de nederlandsche handelmaatschappij, met de Billiton maatschappij; en bovendien besliste de wetgever bij de comptatiliteitswet dat verschillende daarin genoemde onderwerpen regeling vorderden uitsluitend bij de wet; zij zijn de volgende: de vaststelling der indische begrooting; het aangaan van geldleeningen ten laste van N. I; het vaststellen van het saldo der indische rekening; het aangaan van dadingen omtrent geschillen loopende over meer dan *f* 10000; het kwijtschelden van vorderingen van meer dan *f* 10000; de bekrachtiging van credieten boven de begrooting geopend door den gouverneur-generaal.

Het regeeringsreglement zelf eischt in artikel 129 vaststelling bij de wet van de tarieven van in- uit- en doorvoor.

Wordt de goedkeuring der staten-generaal geëischt van tractaten, op de koloniën betrekking hebbende, gesloten hetzij door den Koning hetzij door den gouverneur-generaal? De beantwoording dezer vraag hangt samen met de interpretatie van artikel 59 der grondwet juncto artikel 44 van het regeeringsreglement. De oud-minister van koloniën DE BRAUW behandelde deze vraag. Al dadelijk heeft men te onderscheiden: I de Koning sluit tractaten, óók de koloniën betreffende, met vreemde mogendheden waaronder niet alleen zijn te

verstaan Europeesche maar ook andere, ook Aziatische, zoo als China, Japan, Siam e. a. II den gouverneur-generaal is bij artikel 44 van het regeeringsreglement het recht gegeven om verdragen te sluiten alleen met indische vorsten en volken; de beteekenis hiervan is inheemsche, n. l. vorsten, onafhandelijk van ons hun rijken besturende en nog niet onder ons direct bestuur gebrachte volken, mits beide groepen zelfbestuur uitoefenen binnen den O. I. archipel en niet daar buiten. De inhoud van álle verdragen sub I en II genoemd en dus gesloten of door den Koning of door den gouverneur-generaal moet door den Koning aan de staten-generaal worden medegedeeld krachtens artikel 59 G W en artikel 44 R R. Maar voor de eerste categorie van tractaten, die nl. door den Koning worden gesloten eischt de grondwet behalve de mededeeling nog iets meer in de volgende gevallen:

*a* als die tractaten inhouden wijziging van het grondgebied van den *staat*, en dit omvat ruiling, afstand en uitbreiding; onder *staat* valt door artikel 1 der grondwet ook het koloniaal gebied.

*b* als die tractaten geldelijke verplichtingen opleggen aan *het Rijk*; hieronder vallen de koloniën niet door artikel 2 der grondwet.

*c* als die tractaten inhouden eenigerlei bepaling wettelijke rechten betreffende; hier wordt geen onderscheid gemaakt tusschen *staat* en *Rijk* en de uitdrukking in dit deel van artikel 59 der grondwet is ruim, zoodat elk tractaat waarin zoodanige bepaling voorkomt, mits door den Koning gesloten, hieronder valt onverschillig of het de koloniën of het moederland of beiden betreft, vermits op dit punt geene distinctie wordt gemaakt.

In de drie gevallen sub *a*, *b* en *c* omschreven moet een tractaat door de staten-generaal worden goedgekeurd.

Wat betreft de verdragen sub II door den gouverneur-generaal krachtens artikel 44 R R gesloten met inheemsche zelfbesturende vorsten en volken, deze vallen niet onder de verdragen van artikel 59 der grondwet, dat alleen ziet op de tractaten door den Koning, ook als opperbestuurder der koloniën, gesloten, wat duidelijk blijkt uit de terminologie van het artikel, speciaal uit den aanhef: de Koning sluit — waarvan de verdere inhoud van het artikel eene nadere omschrijving is. Welnu, de zoogenaamde Indische contracten moeten door artikel 44 R R alleen worden medegedeeld aan de staten-generaal en goedkeuring er van wordt noch door artikel 59 G.W. noch door artikel 44 RR gevorderd, ook al worden er bepalingen in opgenomen sub *a*, *b* en *c* vermeld.

Resumeerende: De verdragen door den gouverneur-generaal gesloten met inheemsche vorsten en volken, onverschillig wat ze inhouden, moeten enkel worden medegedeeld aan de staten-generaal. De verdragen door den Koning gesloten waarbij de koloniën betrokken zijn moeten door de staten-generaal worden goedgekeurd indien daarbij hetzij koloniaal gebied wordt geruild, afgestaan, of uitgebreid hetzij wettelijke rechten worden geregeld hetzij geldelijke verplichtingen aan het rijk worden opgelegd.

Behalve op het gebied der wetgeving kan de inmenging der staten generaal zich nog op andere wijze openbaren: krachtens het recht van initiatief, artikels 116 en 117 G.W., kan de tweede kamer aan den Koning voorstellen van wet doen die ook op de koloniën betrekking kunnen hebben. Zeer zeldzaam is hiervan gebruik gemaakt. Een voorbeeld er van is het bijdrage-voorstel van VAN DEDEM. Inmenging heeft eveneens plaats door het recht van amendement, artikel 112 GW, van welk recht de parlementaire praktijk volstrekt niet zeldzaam gebruik maakt. Zoowel de tweede als de eerste kamer hebben een zeer belangrijk recht dat wel niet wetgeving tot onmiddellijk object heeft, maar waarvan wettelijke regeling echter een direct gevolg kan zijn, het recht van enquête, artikel 95 GW, dat evenzeer kan worden uitgeoefend ten aanzien der koloniën terwijl beide kamers door het recht van interpellatie, artikel 94 GW, ten allen tijde contrôle kunnen uitoefenen over het koloniaal bestuur in zijn geheelen omvang.

Aan den Koninklijken opperbestuurder, die bevoegd is tot het regelen van alle koloniale onderwerpen die niet door den rijkswetgever worden vastgesteld, zijn uitdrukkelijk voorbehouden de volgende regelingen: de instructie voor den gouverneur-generaal; het reglement van orde voor den raad van Indië; de instelling en organisatie der departementen van algemeen bestuur; de indeeling van het koloniaal gebied in gewesten; de beslissing omtrent nieuwe gouvernementsvestigingen in den O. I. Archipel; de organisatie der algemeene rekenkamer; hare instructie; de regeling van den overgangstoestand der gouvernements koffiecultuur in eene vrije cultuur; de aanwijzing der gronden van erfpacht uitgesloten en gereserveerd voor de gouvernements koffiecultuur; de medewerking tot wijziging der organisatie van de christelijke kerkgenootschappen in N. I.; de regeling omtrent het verhaal op en de vervolging van ambtenaren die den lande schade hebben toegebracht. Er zijn nog tal van zaken die alleen bij den Koninklijken opperbestuurder behooren doch niet zoozeer de wetgevende dan wel de uitvoerende macht betreffen. Wat aan het opperbestuur inhaerent is leerde de toelichting op artikel 1.

De gouverneur-generaal die evenals de Koning uit artikel 20 R R zijne gewone wetgevende bevoegdheid put is bij de uitoefening daarvan gebonden aan een drieledig voorbehoud: 1° de gouverneur-generaal moet het regeeringsreglement in acht nemen, zegt artikel 20 volkomen overbodig; al stonden die woorden er niet in, het zou niettemin even waar zijn om artikels 1 en 5. Die uitdrukkelijke verwijzing naar het regeeringsreglement komt echter meermalen ook elders voor. Waarom? Het doel was om altijd het regeeringsreglement op den voorgrond te plaatsen als de fundamenteele wet waaraan de gouverneur-generaal allereerst zijne handelingen toetsen moet. We zullen die nadrukkelijke verwijzing ook in het vervolg

ontmoeten. 2e de gouverneur-generaal moet 's Konings bevelen in acht nemen; dit is het belangrijkste en deze ondubbelzinnige absolute eisch van artikel 20 heeft groote beteekenis. Oefent de gouverneur-generaal namens den Koning door artikel 1 de regeertaak uit en is hij daardoor gebonden aan 's Konings wil, kenbaar gemaakt door den minister van koloniën, ook op legistatief gebied is de gouverneur-generaal niet vrij en zelfstandig in regeling van koloniale onderwerpen, doch door artikel 20 evenzeer gebonden aan 's Konings bevel, hier uitdrukkelijk opgenoemd en met voordacht. Door dit belangrijke voorbehoud oefent de Koning invloed uit ook op den wetgever *in* de koloniën. 3e overeenstemming moet worden verkregen met den raad van Indië omtrent de wijze waarop de gouverneur-generaal eenig onderwerp regelen wil; deze eisch vloeit voort uit artikel 29 R R doch is van minder beteekenis als het tweede voorbehoud omdat de eisch van overeenstemming door middel van artikel 30 kan worden ontgaan. We zien dus dat op de koloniale wetgeving, waartoe drie machten zijn aangewezen, altijd de grootste invloed uitgeoefend wordt door den Koning, die *primo* zelf is de koloniale wetgever met medewerking van den minister en met verplichting tot het hooren van den raad van state; *secundo* deel uitmaakt van de rijkwetgevende macht en het belangrijkste deel ook om het recht van veto; *tertio* bevelen geeft aan den gouverneur-generaal hoe deze van zijne wetgevende bevoegdheid zal gebruik maken. Artikel 20 maakt dus den gouverneur-generaal onder het omschreven voorbehoud tot wetgeven bevoegd; gaat hij zijne bevoegdheid te buiten, stelt hij b. v. eene ordonnantie vast terwijl een koninklijk besluit of eene wet in het onderwerp heeft voorzien dan is er derhalve eene regeling tot stand gekomen in strijd met artikel 20 R R, en moet koninklijk besluit of wet worden toegepast en de niet door eene daartoe bevoegde macht gemaakte regeling ter zijde worden gesteld. Volgens artikel 20 der algemeene bepalingen voor N. I., dat niet een zoo absoluut verbod inhoudt als de analoge bepaling voor Nederland, mag de N. I. rechter alleen in de daar genoemde gevallen de innerlijke waarde of de billijkheid eener algemeene verordening beoordeelen edoch als regel niet, vermits de rechter de wet uitlegt en toepast; maar hij moet onderzoeken of de algemeene verordening, waarvan hem de toepassing wordt gevraagd, wettelijk bestaat en in werking trad. Bij de toelichting op artikel 31 zal dit beginsel breedvoeriger worden ontwikkeld. Waartoe maakt artikel 20 R R den gouverneur-generaal bevoegd? Tot het vaststellen van algemeene verordeningen zegt het artikel eigenlijk geheel onjuist. Stellen we het begrip en de beteekenis vast van algemeene verordening in de koloniale instellingen: de term is ruim, drieledig, en omvat de producten van wetgeving van den rijkswetgever, van den Koning en van den gouverneur-generaal; artikel 31 R R omschrijft het begrip en leert dat er alleen onder wordt saamgevat: 1e wetten. 2e koninklijke

besluiten. 3° ordonnantiën, die de praktijk ter nadere onderscheiding is gaan noemen: koloniale ordonnantiën. De gouverneur-generaal nu is bevoegd tot de vaststelling van eene koloniale ordonnantie, eene species van het generieke begrip algemeene verordening, een neutrale term die in 1854, zooals we zagen, gekozen werd om onbeslist te laten wie van de drie koloniale wetgevers, tot regelen bevoegd verklaard, feitelijk na 1854 regelen zou. Het regeeringsreglement, dat in artikel 31 duidelijk het begrip toont te kennen, is echter niet gelukkig met het bezigen van den term „algemeene verordeningen" om het totaalbegrip uit te drukken, en nog minder gelukkig waar het betreft de uitdrukking der drie deelen van het hoofdbegrip. Van daar dat *hinc-inde* de uitdrukkingen verward zijn en door de juiste, door artikel 31 correct aangegeven, moeten worden gereconstruëerd. Hoofdbegrip om elk product van wetgeving aan te duiden, van welke der drie bevoegde machten ook geëmaneerd, is de term: algemeene verordening. Deelen van dat begrip zijn: wetten, koninklijke besluiten, koloniale ordonnantiën. Maar nu is de terminologie van het regeeringsreglement uiterst slordig op dit punt wat, om artikel 31, juist voorkomen had kunnen en moeten worden; al dadelijk artikel 20 zelf, 't allereerste dat den term bezigt en — dan al totaal onjuist. In artikel 20 toch kan, merkwaardig genoeg, de term daar gebruikt, niets anders beteekenen dan koloniale ordonnantie, terwijl evenzeer in de artt. 21, 23, 26, 33, 53 al. 2, 57, 75 al. 2, 109, alleen koloniale ordonnantiën worden bedoeld. De artikelen 27, 31, 49, 53 al. 1, 54, 58, 59, 62, 75 al. 1, 76, 77, 79, 80, 82 al. 2, 83, 84, 85, 87, 88, 91, 100, 103, 105, 108, 110, 113, 115, 117, 118, 125, 127 omvatten het drieledige begrip, zoodat de daar gebezigde term van algemeene verordening òf eene wet òf een koninklijk besluit òf eene koloniale ordonnantie bedoelt.

In artikel 24 beteekent de term verordeningen: èn koninklijke besluiten èn publicatiën, resolutiën, besluiten van de commissarissen-generaal van 1816, 1826, 1833. 't Woord „verordeningen" wordt gebezigd in artikel 38 *b*, algemeene verordeningen in art. 38 *c*; beide termen omvatten dáár koninklijke besluiten èn koloniale ordonnantiën. Deze zelfde beteekenis heeft de uitdrukking in artikel 102. In artikel 29 heeft de term algemeene verordening èn de ruime èn eene enge beteekenis: waar gesproken wordt van vaststelling, uitlegging en intrekking daar ziet dit uitsluitend op koloniale ordonnantiën; schorsing op koloniale ordonnantiën, koninklijke besluiten en wetten; wijziging allééén op koloniale ordonnantiën en op ééne uitdrukkelijk in artikel 129 genoemde wet nl. de tariefwet, want tot wijziging van andere wetten of van koninklijke besluiten is de gouverneur-generaal nimmer bevoegd. Dit toont aan hoe dezelfde term in artikel 29 verschillende beteekenissen heeft; waar in fine sprake is van het uitstellen *harer* afkondiging, d. w. z. van de algemeene verordeningen, daar wordt de ruime

beteekenis weêr genomen en bedoeld èn wetten èn koninklijke besluiten èn koloniale ordonnantiën. Wordt in artikel 29 tweeërlei beteekenis er aan gehecht, in artikel 82 alinea 1 heeft de term eene geheel speciale beteekenis en worden er dáár onder begrepen alle wettelijke voorschriften, in ruimen zin, die verbindend waren in 1854. Om artikel 132 alinea 2 hebben de woorden „of krachtens algemeene verordeningen" in de 1ste alinea van art. 82 voorkomende, sedert 1 Mei 1857 alle beteekenis verloren en kunnen worden doorgehaald. Artikel 124 spreekt in fine van „de door of uit naam van den gouverneur-generaal *uitgevaardigde* verordeningen." Deze uitdrukking is minder juist en de beteekenis is „bevelen, administratieve voorschriften" doch heeft geene betrekking op wetgevende bevoegdheid, maar ziet op bepalingen, emaneerende van de uitvoerende macht. Daarentegen moeten in artikel 71 alinea 2 onder de daar genoemde verordeningen worden begrepen koloniale ordonnantiën, ergo émaneerende van den wetgever in de koloniën, en tevens ook voorschriften — hetzij van het hoofd der uitvoerende macht, den gouverneur-generaal — hetzij van *zijne* vertegenwoordigers, de hoofden van gewestelijk bestuur.

Onder de algemeene en *plaatselijke* verordeningen van artikel 130 hebben we te verstaan: wetten, koninklijke besluiten, koloniale ordonnantiën èn gewestelijke politiereglementen, zij het ook dat deze laatsten uitsluitend voor eene bepaald aangewezene plaats of haven, dus locaal, werken kunnen.

Een enkel woord over het stand komen van koloniale ordonnantiën: koloniale ordonnantiën komen tot stand door de vaststelling er van door den gouverneur-generaal, in overeenstemming met den raad van Indië, door afkondiging en waarmerking. Alleen voor het laatste, de afkondiging en waarmerking is in 't regeeringsreglement de vorm aangegeven, doch niet voor de wijze van raadpleging met den raad van Indië, evenmin voor de wijze van elaboratie. Ofschoon het regeeringsreglement dit niet uitdrukkelijk eischt, ligt het voor de hand, dat de gouverneur-generaal òf aan den chef van het departement, tot wiens werkkring het onderwerp behoort dat regeling behoeft, opdraagt eene conceptordonnantie te maken òf den chef van dat departement er op hoort, en, waar het rechtszaken betreft, ook het advies inwint van het hoog-gerechtshof. De praktijk brengt mede dat wordt nagegaan of hetzelfde onderwerp, b. v. eene quarantaine-regeling, of een gelijksoortig b. v. onderwijs, in Nederland is geregeld en dan wordt de wettelijke regeling in het moederland gewoonlijk tot basis genomen en tot leiddraad bij het concipiëeren eener koloniale ordonnantie.

Een bedenkelijk systeem, omdat door het groote verschil der bevolkingen, voor wie de wetgeving bestemd is, eene geheel zelfstandige regeling van koloniale onderwerpen, met het oog op de zeer afwijkende toestanden, noodzakelijk is en een slaafsch navolgen van moederlandsche voorschriften niet is in 't belang der

zaak die in de koloniën geregeld worden moet, evenmin in 't belang der bevolking. Zoo b. v. de ordonnantiën op het middelbaar en lager onderwijs, waartoe de nederlandsche wetten tot voorbeeld hebben gediend. Oppervlakkig zouden de leeken meenen dat eene navolging daarvan, waar het hetzelfde object gold en bestemd ginds voor nederlanders hier voor europeanen, gevoegelijk kon geschieden. Doch dan dwaalt men. De leerstof, in het nederlandsche klimaat reeds al te zeer overladen, ongewijzigd over te brengen naar de koloniën, voor eene geheel anders opgevoede jeugd, wordt hier schier belachelijk; de indeeling der scholen, reeds zoo betwistbaar in Nederland, is het nog veel meer hier. Een wetboek van strafrecht bestemd voor europeanen pasklaar te maken voor inlanders, arabieren, klingaleezen en chineezen, enkel door verandering van terminologie zou al eene zonderlinge opvatting wezen van de beteekenis van eene strafwetgeving.

Bij het maken van wettelijke voorschriften behoort immers in de eerste plaats te worden gelet op wie ze toepasselijk zullen zijn; niet subjectief maar zuiver objectief moet worden te werk gegaan.

't Is te betreuren dat ons indisch staatsblad vol is van ordonnantiën uit nederlandsche bepalingen pasklaar gemaakt voor de koloniën en daardoor niet zelden in de werking groote verwarring en rechtsonzekerheid veroorzakende. Daartegenover staan tal van specifiek koloniale onderwerpen, waarvan men in Nederland geene notie heeft en die dus, waar geen voorbeeld ter navolging aanwezig is, zelfstandig moeten worden geregeld hier, en ook dan opdracht aan den betrokken departementschef, advies casu quo van andere departementschefs onder wie de zaak ook ressorteert, waarna de raad van Indië zijn advies met eventuëele aanmerkingen geeft, totdat ten slotte ter algemeene secretarie de ordonnantie wordt gearresteerd. In bijzondere gevallen waar het belangrijke onderwerpen betreft die het onderzoek van een lid van den raad van Indië als regeeringscommissaris wenschelijk maken, worden door dezen bij zijn rapport tevens conceptordonnantiën gevoegd.

Bij het ontwerpen, meer nog bij het definitief vaststellen eener ordonnantie wordt, bij grondige kennis van het te regelen onderwerp, eene welversneden pen vereischt. Redactie van wettelijke voorschriften is verre van gemakkelijk. Ze behoort zakelijk, beknopt en scherp begrensd te zijn, opdat de wil van den wetgever duidelijk en klaar worde belichaamd in woorden. Het kiezen en bezigen van min duidelijke of dubbelzinnige bewoordingen toch, kan tot verschil van opvatting van zin en beteekenis, ergo tot verschillende interpretatie leiden en juist daartegen moet worden gewaakt. De waarborgen dat de wettelijke voorschriften des wetgevers wil duidelijk openbaren zijn in het moederland gelegen in de verschillende phasen die elk ontwerp doorloopen moet vóór het wet wordt. Maar die waarborgen worden in onze koloniale staatsinstellingen gemist en juist daarom, bij de moeielijkheid om de wordingsgeschiedenis eener

koloniale ordonnantie na te speuren, komt het hier, veel meer nog dan in het moederland, op eene heldere uiteenzetting aan, op de uiting en den vorm waarin deze geschiedt, in één woord op juiste redactie. De opsporing van het doel van den wetgever is in Nederland gemakkelijk; de praeliminairen geven licht; de memorie van toelichting, de kamerverslagen, de memoriën van beantwoording daarvan, de openbare discussiën kunnen, waar de woorden eener wet tot verschil van interpretatie aanleiding mochten geven, den oorsprong en de strekking van een voorschrift nader aantoonen. Niet alzoo in de koloniën, waar die voorafgaande behandeling en loutering niet bestaat en des te grooter de plicht van den wetgever is om te waken dat zijn wil duidelijk in woorden concreet worde gemaakt. Tot een der vele desiderata behoort voorzeker dat de redactie van wettelijke voorschriften niet uitsluitend worde opgedragen òf aan het betrokken departement òf aan een ambtenaar ter secretarie maar dat eene vaste deskundige commissie van redactie in het leven worde geroepen, waartegen onze koloniale instellingen geen beletsel in den weg leggen.

Hoe raar 't met de redactie van ordonnantiën soms gaat toont stbl. 1890 no. 114 aan, waarin specifiek burgerlijk recht gecreëerd wordt, eenzijdige ontbinding door *het Gouvernement*, een term die het regeeringsreglement niet kent, dat de regeering van N. I. kent in den gouverneur-generaal. Een voorbeeld van specifiek slechte redactie geeft staatsblad 1892 no. 96 en nog erger gesteld is het met staatsblad 1892 no. 101 en staatsblad 1876 no. 262; *j'en passe et des pires.*

Hoe kan het begrip van algemeene verordening krachtens de koloniale instellingen het best worden omschreven? Ik definiëer: elk voor de ingezetenen van N. I. bindend voorschrift vastgesteld door een der drie koloniale wetgevers binnen den kring zijner wetgevende bevoegdheid.

## Artikel 21.

Onverminderd het geval, voorzien bij art. 43, is de Gouverneur-Generaal in dringende omstandigheden bevoegd, om, onder nadere bekrachtiging door de wet of goedkeuring van den Koning, algemeene verordeningen vast te stellen omtrent onderwerpen, waarvan de regeling door de wet moet geschieden of aan den Koning is voorbehouden, zoolang die regeling niet heeft plaats gehad.

Zoodanige maatregel wordt, wanneer het een onderwerp geldt, waarvan de regeling door de wet geboden is, door den Koning onverwijld gebragt ter kennis van de Staten-Generaal.

---

Een artikel dat veel van zijn praktisch belang heeft verloren en veilig uit het regeeringsreglement kan verdwijnen. Het geeft de bevoegdheid aan den gouverneur-generaal om bij koloniale ordonnantie een onderwerp te regelen waartoe eene wet of een koninklijk besluit wordt gevorderd. Wanneer is de gouverneur-generaal daartoe bevoegd? In dringende omstandigheden. Ter beoordeeling van wien? Van den gouverneur-generaal en den raad van Indië. Van deze buitengewone bevoegdheid mag hij gebruik maken ook buiten de gevallen van oorlog of opstand voor welke gevallen artikel 43 in 't bijzonder voorschriften bevat. Artikel 21 is overbodig. Zoodanige dringende omstandigheden die zouden beletten om de wet of het koninklijk besluit af te wachten kunnen zich niet meer voordoen. In 1854 wel. Toen waren nog niet alle door de grondwet geëischte wettelijke regelingen tot stand gekomen, met name de comptabiliteitswet niet en kon het geval denkbaar zijn dat dringende omstandigheden eene regeling door de indische regeering noodig maakten van onderwerpen betreffende het beheer en de verantwoording der koloniale geldmiddelen of van het nemen van maatregelen waartoe alleen het opperbestuur bevoegd was. De gouverneur-generaal moet casu quo regelen, onder nadere bekrachtiging door de wet of onder nadere goedkeuring van den Koning, in verband waarmede in de tweede alinea aan den Koning de verplichting wordt opgelegd de koloniale ordonnantie ter kennis te brengen van de staten-generaal, indien er

op de bevoegdheid van den rijkswetgever is geëmpiëteerd, en nog wel onverwijld, maar verzuimd wordt den gouverneur-generaal te verplichten tot onverwijlde toezending aan den minister van koloniën, beter nog tot het aanwijzen van een termijn binnen welken die toezending moet geschieden. Zal de indische regeering zich wel tweemaal bedenken om vooruit te loopen op eene regeling die de rijkswetgever zich voorbehield en is derhalve hiervoor artikel 21 overtollig, omdat het op dit punt eene zeer buitengewone bevoegdheid toekent waarvan men niet spoedig zal durven gebruik maken, aan het uitlokken van een koninklijk besluit zijn in elk geval veel minder bezwaren verbonden en, bij de sedert 1854 zoo versnelde verkeersmiddelen, zal de gouverneur-generaal ook ten aanzien van zulk een maatregel liever dat besluit afwachten dat spoedig genoeg ter zijner kennis kan worden gebracht, ook dan als er inderdaad urgentie mocht bestaan.

Te eerder kan artikel 21 worden gemist om de zonderlinge gevolgen die het hebben kan als de gouverneur-generaal er gebruik van maakt. De koloniale ordonnantie, in geldigen vorm afgekondigd, wordt verbindend. Wordt ze niet bekrachtigd dan moet ze worden ingetrokken en buiten werking gesteld, maar tot aan die intrekking blijft ze van kracht. Zonderlinge toestand waardoor eene ordonnantie, die afgekeurd werd, niettemin gedurende geruimen tijd verbindend blijft ook na die afkeuring door hoogere macht. Even vreemd is een ander gevolg: voor de intrekking der ordonnantie wordt door artikel 29 gevorderd de overeenstemming met den raad van Indië en aangenomen dat deze niet wordt verkregen, maar dat de raad van de wenschelijkheid van den genomen maatregel, waartoe hij indertijd zijne medewerking verleende, overtuigd blijft, dan is er conflict en moet de gouverneur-generaal zijne toevlucht nemen tot artikel 30 R R.

## Artikel 22.

De Gouverneur-Generaal kan om gewichtige redenen, onder nadere bekrachtiging door de wet of goedkeuring van den Koning, de afkondiging of uitvoering uitstellen van wetten of Koninklijke besluiten en bevelen.

Van deze handelingen wordt, wanneer zij eene wet betreffen, door den Koning onverwijld kennis gegeven aan de Staten-Generaal.

## Artikel 25.

Wanneer de Gouverneur-Generaal gebruik maakt van de magt hem bij art. 22 verleend, en zijne handeling wordt afgekeurd, is hij tot afkondiging of uitvoering verpligt, dadelijk na ontvangst van den daartoe strekkenden last des Konings.

---

Voor het uitstellen der afkondiging van wetten en koninklijke besluiten is den gouverneur-generaal uitdrukkelijk de bevoegdheid toegekend in artikel 22 van het regeeringsreglement en dit was noodzakelijk vermits de gouverneur-generaal door artikel 32 verplicht is aan het bevel van den koninklijken opperbestuurder te voldoen en hiervan niet zou mogen afwijken. Het bevel tot afkondiging van koloniale ordonnantiën gaat van den gouverneur-generaal zelven uit en onze staatsinstellingen beperken hem niet door een termijn binnen welken hij dat bevel moet geven, wat eene leemte is. Anders echter met wetten en koninklijke besluiten tot het doen afkondigen waarvan de gouverneur-generaal eerst mag overgaan op bevel van den koninklijken opperbestuurder, kenbaar gemaakt door den minister van koloniën, en niet op eigen gezag. Welnu, ondanks dit bevel geeft artikel 22 van het regeeringsreglement de macht tot uitstel der bevolen afkondiging van wetten en koninklijke besluiten en bovendien tot uitstel der uitvoering van koninklijke bevelen. Het zeer slecht geredigeerde artikel 22 kent tweëerlei bevoegdheid toe aan den gouverneur-generaal, in beide gevallen de uitvoerende macht rakende, maar verschillende bij de uitoefening. De gouverneur-generaal is verplicht krachtens artikel 32 van het regeeringsreglement eene wet of een koninklijk besluit af te kondigen zoodra het bevel hiertoe van het opperbestuur is ontvangen. De gouverneur-generaal oefent krachtens

artikel 1 de regeering uit *in naam des Konings* en als Zijn vertegenwoordiger, waaruit in verband met den eed van gehoorzaamheid aan den Koning (artikel 5 al. 3) volgt dat de gouverneur-generaal tot opvolging van 's Konings bevelen verplicht is. Nu hebben we door artikel 22 te onderscheiden: *a* wetten, *b* koninklijke besluiten, *c* bevelen van het opperbestuur. Niet alle bevelen zijn koninklijke besluiten e. g. het bevel tot staking der conversiereis van Mr. LEVYSSOHN NORMAN, aan den gouverneur-generaal LOUDON; het bevel tot intrekking van het verwijderingsbesluit in zake Tjiomas aan den gouverneur-generaal VAN REES; een bevel om oorlog te verklaren of tractaten met inlandsche vorsten aan te gaan volgens artikel 44, et alia. Ergo valt *c* niet onder *b*. Artikel 22 nu geeft den gouverneur-generaal de bevoegdheid om van de boven gestelde regels af te wijken en ten opzichte van *a* en *b* de afkondiging van wetten en koninklijke besluiten uit te stellen, en wat *c* betreft: de uitvoering van bevelen van het opperbestuur, niet op afkondiging betrekking hebbende maar van anderen aard, op te schorten. Deze is de beteekenis van artikel 22 RR.

Ten aanzien der bevoegdheid sub *a* en *b* nu wordt volgens artikel 29 overeenstemming gevorderd met den raad van Indië. Voor de andere bevoegdheid sub *c* echter niet. In beide gevallen moeten er gewichtige redenen bestaan; het oordeel wanneer die aanwezig zijn, en welke die zijn, berust bij den gouverneur-generaal, die den minister van koloniën kennis geven moet, binnen welken termijn is niet bepaald. Keurt nu het opperbestuur af dat de gouverneur-generaal heeft gebruik gemaakt van de macht hem bij artikel 22 toegekend m. a. w. verschilt de minister in zienswijze van den gouverneur-generaal en is hij van oordeel dat er geene gewichtige redenen tot het uitstel bestonden, dan désavoueert hij den gouverneur-generaal en verstrekt den naderen last tot afkondiging van de wet of het koninklijke besluit of tot uitvoering van het bevel van den Koninklijken opperbestuurder. Zoodra nu deze nadere last is ontvangen is de gouverneur-generaal door artikel 25 verplicht tot *dadelijke* afkondiging of uitvoering en deed hij 't niet, eerst dan zou hij vallen onder artikel 38 *b*, want dan zou er zijn opzettelijke nalatigheid.

Men is gewoon deze bevoegdheid van artikel 22 eene buitengewone te noemen en als eene groote macht van den gouverneur-generaal aan te merken. Feitelijk is ze dat niet, veeleer zou ze eene beperking van macht verdienen genoemd te worden. Juist artikel 22 is een sterk voorbeeld van regeering der koloniën in het moederland. Had het in 1854 nog eenige beteekenis om den langeren tijd die er verliep met de communicatie, thans heeft het schier alle beteekenis verloren en wordt het een *rara avis* dat de gouverneur-generaal er gebruik van zou maken om zich niet bloot te stellen aan scherpe afkeuring en kritiek, zooals de ervaring bewezen heeft bij de intrekking van het reeds genoemde verwijderingsbesluit, waartoe het opperbestuur den last gaf aan den gouverneur-generaal VAN REES, die, ofschoon er blijkbaar voor dien landvoogd

gewichtige redenen bestonden, niet gebruik maakte van de macht van artikel 22 tot uitstel der uitvoering van het bevel, doch hieraan voldeed, wat de *causa proxima* was zijner aftreding. Wat toch is het geval? Stel dat de wetgevende macht in Nederland de regeling van eenig koloniaal onderwep heeft vastgesteld, die door den gouverneur-generaal in zekere omstandigheden of op zeker tijdstip verderfelijk wordt geacht voor de aan zijn bestuur toevertrouwde koloniën of voor een deel er van. Bij ontvangst dier wet zal hij dan in een moeilijk dilemma zijn geplaatst. Behoudt zijne overtuiging de overhand dan zal hij bij zijn gevoelen volharden dat de wet, casu quo het koninklijk besluit, zoo ze in werking treden, het algemeen belang schaden zal, ergo zal hij de afkondiging er van uitstellen en bij de mededeeling hiervan aan het opperbestuur zijne overtuiging nader aandringen en de redenen ontvouwen die hem tot het uitstel bewogen. De gouverneur-generaal wil in zoodanig geval de verantwoordelijkheid voor de uitvoering niet dragen. Bij de zoo versnelde verkeersmiddelen zal het antwoord van den namens den Koninklijken opperbestuurder sprekenden minister van koloniën, hetzij schriftelijk hetzij telegrafisch, spoedig genoeg ter kennis komen van den gouverneur-generaal. Geldt het eene wet, dan is dat antwoord mathematisch zeker vooruit te bepalen en wel: bevel tot afkondiging, want geen minister zal spoedig de verantwoordelijkheid op zich durven nemen dat eene wet — en waarover heel wat strijd kan zijn geweest! — onuitgevoerd blijve. Geldt 't een koninklijk besluit, dan is het antwoord nog zekerder te voorzien; eene wet toch kan nog al eens verschillen van het door den minister aangeboden ontwerp, maar een koninklijk besluit émaneert juist van en is genomen op voordracht van den minister, die er de auteur van is, en het is te verwachten dat deze de uitvoering zal willen *a fortiori* als hij lijnrecht van gevoelen verschilt met den gouverneur, generaal. Hetzelfde geldt van een bevel van het opperbestuur, door den minister van koloniën aan den gouverneur-generaal verstrekt. De gouverneur-generaal kan dus precies weten wat ook hier 't antwoord zal zijn.

Voor de toepassing in de praktijk beteekent die zoogenaamde extra bevoegdheid van artikel 22 dan ook bitter weinig. Maakt een gouverneur-generaal er gebruik van omdat zijn geweten hem de overtuiging geeft, dat de maatregel schadelijk is en zal zijn, dan kan hij voorzien gedesavoueerd te zullen worden, en snel ook. In zulke gevallen blijft den gouverneur-generaal niets anders over dan af te treden, wanneer hij naar zijne innige overtuiging niet tot de uitvoering kan medewerken. Wel verre dus van toekenning eener buitengewone macht is artikel 22 veeleer te beschouwen als eene beperking, eene besnoeiïng en een ingrijpen op zeker tijdstip in de uitvoerende macht in de koloniën, want aan een lichtvaardig uitstellen om niet gewichtige redenen mag niet worden gedacht. Het artikel legt veeleer een druk op de verantwoordelijkheid van den gouverneur-generaal en plaatst dezen dignitaris voor de keuze: *se soumettre ou*

*se démettre.* En er is om dat artikel bij de vaststelling van het regeeringsreglement zoo iets te doen geweest! Alweêr om die groote machtstoekenning, waarvan we nu gezien hebben wat er van aan is. Er werd bij de beraadslaging gesproken van die „uitgebreide bevoegdheid" door VAN NISPEN; de „al te uitgebreide macht" door VAN HOËVELL; de „exorbitante macht" door ROCHUSSEN en GODEFROY.

Zonderling dat geen dier zoo scherpzinnige of andere even scherpzinnige leden een oogenblik dachten aan de gevolgen in de praktijk. Alleen aan eene juiste opmerking van THORBECKE en GODEFROY is het te danken, dat het artikel niet nog slechter is van redactie dan 't nu reeds is. De woorden „en bevelen" werden naar aanleiding dier opmerking aan het einde der discussiën door den minister van koloniën bijgevoegd, die zich eerst krachtig daartegen had verklaard.

Lees artikel 22 en laat die beide woorden in fine der eerste alinea weg, en het geheel is zinledig. De minister begreep dat maar niet. En behalve dat de gevolgen bij de uitoefening niet besproken noch voorzien werden, draagt de discussie blijk van groote verwarring. Er werd maar grif geredeneerd: de handelingen van den gouverneur-generaal moeten toch altijd later aan de bekrachtiging der wetgevende macht onderworpen worden. Ten eenenmale onjuist; men vergat dat dit alleen geschieden moet als 't eene wet betreft. Op die onjuiste praemisse werd voortgeredeneerd; het verkeerde er van werd niet aangetoond en voor een niet gering deel is 't daaraan te wijten dat het artikel doorging.

Heeft artikel 22 van het regeeringsreglement veel van zijne beteekenis, zoo niet alle beteekenis verloren en is het nut van zijn bestaan daardoor vrij problematiek geworden, op één zaak werd en te recht gewezen door VAN NISPEN. Uit een zeker oogpunt beschouwd kán artikel 22 gevaarlijk worden voor de nederlandsche constitutioneele instellingen, en dat gevoelde die geachte spreker zeer goed.

Immers na veel moeite en lange overwegingen is eene regeling van eenig koloniaal onderwerp bij de wet tot stand gekomen, niet in allen deele naar den zin van den minister van koloniën en tegen het gevoelen van den gouverneur-generaal; deze acht zich niet verantwoord de wet af te kondigen en stelt dit, gebruik makende van artikel 22, uit, geeft daarvan kennis, waartoe geen termijn is voorgeschreven; inmiddels verkiezingen, die de meerderheid verplaatsen en eene wijziging der wet te weeg brengen kunnen. Die vrees van den scherpzinnigen VAN NISPEN heeft zich tot dusverre niet bewaarheid, maar de mogelijkheid alleen behoort zelfs niet te bestaan.

Zooals artikel 22 van het regeeringsreglement daar ligt is het praktisch onbeteekenend en theoretisch verwerpelijk.

---

## Artikel 23.

Onverminderd het geval, voorzien bij art. 43 en behoudens de bepalingen van dit reglement, is de Gouverneur-Generaal bevoegd, om in dringende omstandigheden, voor geheel Nederlandsch-Indië of voor bepaalde gedeelten daarvan, onder nadere bekrachtiging door de wet, bij algemeene verordening, wetten geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen.

Van deze handeling wordt door den Koning onverwijld kennis gegeven aan de Staten-Generaal.

---

Het recht en de macht in dit en in het volgende artikel aan den gouverneur-generaal toegekend zijn inderdaad van zeer bijzonderen aard, ja zijn eigenlijk, na hetgeen bij artikel 22 ontwikkeld werd, de eenige rechten die groote beteekenis hebben. Welk is het recht in dit artikel toegekend? Door artikel 23 R R kan de gouverneur-generaal eene wet, door de samenwerking van Koning en staten-generaal tot stand gebracht, die hier in het indisch staatsblad afgekondigd werd en in werking trad, buiten werking stellen, de toepasselijkheid er van wegnemen geheel of gedeeltelijk. Eene macht grooter dan eenig constitutioneel vorst bezit. Alleen het regeeringsreglement valt niet onder de wetten die de gouverneur-generaal geheel buiten effect mag stellen. In de casus van artikel 43, oorlog of opstand, mag de gouverneur-generaal alleen sommige bepalingen van het regeeringsreglement *schorsen* maar nooit het geheele regeeringsreglement, zeer natuurlijk want dit is de basis der organisatie van de regeering in de koloniën; het is 't fundament, het richtsnoer voor den gouverneur-generaal bij alle regeeringsdaden. Het buitenwerkingstellen moet geschieden bij koloniale ordonnantie, welke beteekenis de term algemeene verordening in artikel 23 heeft, en dáárom is de overeenstemming van den raad van Indië nodig, niet door artikel 29, waar buitenwerkingstellen niet wordt genoemd Geheel of gedeeltelijk kan dit geschieden, d. w. z. de geheele wet kan buiten werking worden gesteld, of enkele bepalingen der wet. Zoo had de gouverneur-generaal van Rees indien hij overtuigd was geweest van de noodzakelijkheid eener dadelijke en krachtige hulp aan de pericliteerende suikerindustrie, met gebruikmaking van artikel 23, de bepalingen omtrent den cijns in de zoogenaamde suikerwet

buiten werking kunnen stellen, dan wel de tariefwet voor zoover het uitvoerrecht op de suiker betreft, of krachtens artikel 129 die wet zelve kunnen wijzigen. Nu werd de hulp in 1887 bij eene speciale wet verleend. Zóódanige buitenwerkingstelling kan geschieden voor geheel N. I. of voor bepaalde gedeelten daarvan; de werking eener wet kan nl. opgeheven worden of voor het geheele gebied waarvoor ze, met inachtneming van artikel 27 alinea 2, werkt of voor een deel van dat gebied. Geene termijnsbepaling, derhalve buitenwerkingstellen niet voor een bepaalden tijd, dat zou schorsing zijn en juist dit mag niet; artikel 23 laat dit niet toe en vergunt alleen buitenwerkingstellen van eene wet, van een deel der wet voor geheel Indië of voor een deel van Indië. Het bestaan van dringende omstandigheden is de voorwaarde voor de toepassing door den gouverneur-generaal en in hoogste ressort van de staten-generaal, aan wie het opperbestuur onverwijld kennis geven moet van den maatregel door den gouverneur-generaal genomen. Vreemd genoeg wordt ook hier een gebiedend voorschrift aan den gouverneur-generaal voor kennisgeving aan het opperbestuur en binnen welken termijn gemist; de „onverwijlde" kennisgeving aan de staten-generaal door 't opperbestuur hangt toch daarvan af. Dat is eene leemte in artikel 23 evenals in artikels 21 en 22, en eene leemte die conflicten in het leven kan roepen tusschen een' niet homogeenen gouverneur-generaal en minister van koloniën, vooral als men denkt aan een gouverneur-generaal zooals BAUD op 't oog had, die zeggen zou: 't staat niet in het regeeringsreglement, dus ben ik er niet toe gehouden. Eene uitdrukking door THORBECKE nader gereleveerd.

Een voorbeeld van het gebruik maken van artikel 23 levert de ordonnantie van 25 Juni 1893, afgekondigd in indisch staatblad 1893 no. 138, waarbij ter wille van de gouvernementsexploitatie der ombiliënkolenvelden buitenwerking werd gesteld artikel 15 van de comptabiliteitswet. De wet van 29 December 1893 ned. stbl. no. 242 bekrachtigde eerst de ordonnantie. De afwijking, voor de ombiliënkolen, van artikel 15 der comptabiliteitswet is dus wettig gesanctioneerd; die voor het zoutmonopolie nog altijd niet.

Opzettelijk is den gouverneur-generaal eene bevoegdheid onthouden die de regeering had voorgesteld hem bij dit artikel toe te kennen. Het regeeringsontwerp, dat bij de kamer in beraadslaging kwam, bevatte in fine van de eerste alinea nog de woorden: *te wijzigen of te schorsen.* Ware dit voorstel aangenomen dan zou de gouverneur-generaal behalve de bevoegdheid tot buitenwerkingstellen van wetten en koninklijke besluiten, ergo van legislatieve producten émaneerende van de beide andere koloniale wetgevers, die ook hebben kunnen wijzigen en schorsen. Tegen dat voorstel ontstond krachtig verzet met THORBECKE vooraan. Werd toch aan den gouverneur-generaal de bevoegdheid verleend om wetten niet enkel buiten effect te stellen maar ook om die te wij-

zigen dan zou de wetgevende macht, die grondwettig berust bij Koning en staten-generaal, worden overgebracht bij één persoon die het recht zou hebben de producten der samenwerking van die beide hoogste machten in zoodanigen geest te wijzigen als hij zou goed vinden. Zulk eene schennis van de constitutioneele beginselen achtte men onverantwoordelijk en werd door niets geboden. De storm was hevig, en verergerde vooral door eene onhandige uiting van BAUD die de nevengedachte van het regeeringsvoorstel aan het licht bracht. Bij de beoordeeling van diens houding moet men er aan denken dat pas in 1848 het constitutioneele staatsrecht in Nederland — tot dusver was het meer eene besluitenregeering — tot meerdere ontwikkeling kwam, lang niet met algemeene instemming, vooral niet ten aanzien van het recht van amendement, waardoor regeeringsvoorstellen vaak geheel anders de tweede kamer verlaten dan zij er binnenkomen. Nu had BAUD, tegenstander van groote inmenging der kamer in het koloniaal beheer, tot aanprijzing van de bevoegdheid van den gouverneur-generaal óók tot *wijziging* van wetten, heel naief gezegd: door amendementen kan een oorspronkelijk voorstel van de regeering zoo verbazend veranderen, dat de regeering of de gouverneur-generaal 't er niet meer geheel meê eens is. Dan is juist artikel 23 een correctief dat de gouverneur-generaal toepast. Hij *wijzigt* dan maar de wet! De eerbied voor de constitutioneele instellingen zat er niet diep in blijkbaar, maar dat de vrees van BAUD voor misbruik van het recht van amendement door de kamer ten aanzien van koloniale regelingen niet hersenschimmig is geweest, heeft de ervaring bewezen. Maar dat was de kamer te erg. Schoorvoetend en schier afgedwongen was de inmenging der staten-generaal op koloniaal gebied in 1848 toegelaten en men zou die thans illusoir gaan maken! Toen de minister dan ook bemerkte dat hij dien storm niet kon bezweren, dat deze hem niet over 't hoofd zou gaan maar gevoelig treffen, redde hij zich er uit door de weglating voor te stellen der zoo gewichtige beginselen van wijziging en schorsing.

De pil nu, die de minister van koloniën der kamer te slikken had willen geven en door BAUD volstrekt niet verguld was, weigerde de kamer te avaleeren. En zoo onthoudt het regeeringsreglement nu den gouverneur-generaal de bevoegdheid èn tot wijziging èn tot schorsing van wetten en koninklijke besluiten. Mocht nu dezelfde macht die het regeeringsreglement tot stand bracht van oordeel zijn, dat BAUD gelijk had en THORBECKE ongelijk, dan staat het haar vrij op het beginsel terug te komen, zooals zij zelve, maar in het regeeringsreglement noode bij artikel 129 deed. Edoch dit zou niet in overeenstemming zijn met de in 1854 aangenomen beginselen der koloniale instellingen.

## Artikel 24.

De Gouverneur-Generaal heeft, onder nadere goedkeuring des Konings, gelijke bevoegdheid als hem bij art. 23 is geschonken, ten aanzien van verordeningen door den Koning of in Zijnen naam, door Kommissarissen-Generaal vastgesteld of goedgekeurd.

Bij de toepassing van dit artikel worden als door den Koning vastgesteld beschouwd de bestaande organisatiën der verschillende takken van bestuur en aangenomen gewichtige beginselen van regeering, ook die het stelsel der belasting betreffende, hoezeer niet uitdrukkelijk door den Koning bekrachtigd.

---

Wat artikel 23 is voor wetten dat is artikel 24 voor „verordeningen door den Koning of in Zijnen naam door — vroegere — Kommissarissen-Generaal vastgesteld of goedgekeurd". Dezelfde bevoegdheid als de gouverneur-generaal heeft ten aanzien eener wet, heeft hij ook ten aanzien dier „verordeningen" onder welke uitdrukking men heeft te verstaan koninklijke besluiten en publicatiën, resolutiën, ordonnantiën et alia van de commissarissen-generaal die ze in 's Konings naam uitvaardigden. De woorden: „in Zijnen naam" in artikel 24 beperken dus al dadelijk tot hetgeen de commissarissen-generaal Elout, van der Capellen en Buijskes van 1816—1819, du Bus de Ghysignies van 1826—1830 en van den Bosch sedert zijn optreden als commissaris-generaal hebben verordend. Bepalingen door vroegere commissarissen-generaal gemaakt vóór het bestaan van het *koninkrijk* der Nederlanden vallen er niet onder. Met koninklijke besluiten worden nu de in de eerste alinea genoemde andere species op één lijn gesteld maar in eene huiveringwekkende redactie, want artikel 24 is verbazend onklaar! Er staat woordelijk: de gouverneur-generaal heeft gelijke bevoegdheid als hem bij artikel 23 is geschonken — en deze was? om *wetten* buiten werking te stellen, ergo: de gouverneur-generaal heeft de bevoegdheid wetten buiten werking te stellen ten aanzien van enz. Pure onzin! Een wetsartikel, zoo leerde de hoogleeraar Modderman, moet ook tegen grammaticale analyse bestand zijn, en hoe trouw hij aan die opinie heeft vastgehouden bewees de door hem ingeroepen

medewerking van prof. DE VRIES bij de redactie van het strafwetboek. De bedoeling was: *gelijke* bevoegdheid als hem bij artikel 23 *ten opzichte van wetten* is geschonken. Initio lezen we: de gouverneur-generaal heeft, onder nadere goedkeuring des Konings, gelijke bevoegdheid. Dat is volkomen onwaar. Niet onder nadere goedkeuring des Konings is de gouverneur-generaal bevoegd. Hij put zijne bevoegdheid uit de wet, uit het regeeringsreglement, ergo: de gouverneur-generaal heeft gelijke bevoegdheid om, onder nadere goedkeuring des Konings, buiten werking te stellen koninlijke besluiten en wat daaraan wordt gelijkgesteld. Verder: na belangrijken strijd was met 27 tegen 25 stemmen beslist dat aan den Koninklijken opperbestuurder de door de regeering gewenschte, door BAUD krachtig verdedigde, door THORBECKE, ELOUT en VAN GOLTSTEIN sterk bestreden, bevoegdheid tot het zenden van commissarissen-generaal niet langer zou worden toegekend bij dit regeeringsreglement; een strijd waarin overigens politieke tegenstanders samengingen en waarvan de uitslag niet was eene partijstemming maar eene zuiver objectieve. Men vergat nu, bij artikel 24 gekomen, de redactie daarvan in overeenstemming te brengen met dat beginsel en tusschen te voegen: door „vroegere" commissarissen-generaal vastgesteld, want *in futurum* kon 't voor deze species geen beteekenis meer hebben, zooals voor koninklijke besluiten. Nog een voorbeeld. Er staat: de gouverveur-generaal heeft dan gelijke bevoegdheid als hem in artikel 23 voor wetten is geschonken, ten aanzien van „verordeningen" door den Koning vastgesteld of goedgekeurd of in Zijnen naam door commissarissen-generaal vastgesteld of goedgekeurd," want de woorden in fine van de 1e alinea van artikel 24 slaan grammaticaal èn op Koning èn op commissarissen-generaal. Maar dát is geenszins de beteekenis van het voorschrift. Verder is de gang déze in de 2e alinea, zooals uit de discussiën blijkt: We weten niet of het is te lastig om uit te spreken wat de gouverneur-generaal, als hij artikel 24 toepast, onder koninklijke besluiten zal hebben te verstaan en daarom maar *a leap in the dark*, worden als zoodanig beschouwd:

I. de bestaande organisatiën der verschillende takken van bestuur.

Eilieve, we meenden, naief wellicht onzerzijds, dat het regeeringsreglement juist ten doel had de organisatiën der verschillende diensttakken te scheppen, in hoofdlijnen aan te geven.

II. de aangenomen gewichtige beginselen van regeering.

't Is hiermêe niet beter. Moesten dan niet juist deze beginselen in dit reglement worden neêrgelegd als norma?

III. ook die het stelsel der belasting betreffen.

Nu begint men iets te noemen, het stelsel der belasting, maar dat ééne wat uitgedrukt wordt noemt men verkeerd; immers de beraadslaging toont aan dat men niet het *belastingstelsel* op 't oog had, en dat kon men ook niet, want in Indië is er evenmin sprake van een belasting*stelsel* als in Nederland; men bedoelt het stelsel

der *verpachting* van belastingen. Treurig specimen van redactie.

Beproeven we eene betere redactie, geput uit hetzelfde materiaal:

„„De gouverneur-generaal is ook bevoegd om, onder nadere goedkeuring des Konings, voor het geheele gebied van N. I. of een deel hiervan, buiten werking te stellen hetzij geheel hetzij gedeeltelijk:

*a.* koninklijke besluiten.

*b.* besluiten van 's Konings vroegere commissarissen-generaal door den Koning goedgekeurd.

Met de sub *a* genoemde koninklijke besluiten worden gelijkgesteld de niet door den Koning bekrachtigde besluiten waarbij: 1°. de verschillende takken van dienst zijn georganiseerd; 2°. gewichtige regeeringsbeginselen zijn aangenomen.

Het stelsel van verpachting van belastingen wordt als een gewichtig regeeringsbeginsel aangemerkt."''

Van eene zeer bijzondere begripsverwarring getuigen de beraadslagingen over artikel 24 gevoerd, die VAN HOËVELL dan ook kon doen zeggen dat het artikel tot geheel tegenovergestelde opvattingen aanleiding geeft. De minister van koloniën bleef verre beneden het onderwerp waarvan de verdediging aan hem was toevertrouwd. Tot staving hiervan 't volgende: In den aanvang der zitting wilde de minister de woorden „of in Zijnen naam door commissarissen-generaal" laten vervallen want, zeide de minister: tengevolge van het verwerpen van artikel 4 (zendingen van commissarissen-generaal) moeten die woorden uit het artikel vervallen. Ik had mij reeds voorgenomen de vergadering hierop opmerkzaam te maken. Après ça, tirons l'échelle! Doel van de regeering was juist om de besluiten van *vroegere* commissarissen-generaal door de gelijkstelling met koninklijke besluiten onaantastbaar te maken. Tegen het einde der zitting is den minister zijne vergissing eindelijk duidelijk geworden en daarom herstelt hij de weggevallen woorden, die natuurlijk alleen dat doel konden verwezenlijken. Van hetgeen de regeering zich voorstelde bepaald te zien is echter niets bepaald, juist het tegendeel soms van hare bedoeling is in het artikel uitgedrukt zooals we zullen zien.

Wat beoogt de 2e alinea? Eene handhaving, eene bestendiging, zei BAUD en na hem de minister van koloniën.

Het tegendeel is waar, antwoordden zeer scherpzinnig VAN HÖEVELL en THORBECKE: Er is zoo weinig sprake van bestendigen en onaantastbaar maken dier bestaande organisatiën en gewichtige regeeringsbeginselen, vermits ze juist nu aantastbaar worden door hare gelijkstelling met koninklijke besluiten die door den gouverneur-generaal buiten werking kunnen worden gesteld. Wilde men die beide zaken vastheid en kracht laten behouden dan had men ze juist van de bevoegdheid tot buitenwerkingstellen moeten uitsluiten en den gouverneur-generaal geene gelegenheid geven daaraan iets te doen.

Om het doel te bereiken dat de regeering zich voorstelde had zij zich niet moeten verklaren tegen VAN HÖEVELL's amendement om

de 2e alinea te laten vervallen, dat nu met 29 tegen 25 stemmen verworpen werd. Door artikel 132 alinea 1 regeeringsreglement zou er dan bestendigd zijn.

Welke zijn dan vooral die gewichtige regeeringsbeginselen? De vraag lag voor de hand, maar de regeering wist er geen categorisch antwoord op te geven. Laten we eene nalezing houden uit de ten dien aanzien aan den minister gedane vragen en diens toelichtingen. De heer SLOET die zich later bij de artikelen 45—48 zoo krachtig uitliet, en aan wiens mannelijk woord 't niet voor het minste deel te danken is, dat het beginsel van artikel 115, tegen den zin der regeering, is opgenomen, zeide: We kennen ze niet, die beginselen, zij zijn nimmer aan de staten-generaal medegedeeld, zij zijn niet op te sporen in het indisch staatsblad. Is bestendiging van de administratieve en financiëele huishouding doel? Maar de vurigste voorstanders van het behoud hebben zelve moeten verklaren dat daarin de grootste misbruiken zijn ingeslopen. En THORBECKE: „de bestaande organisatiën" is evenmin eene juiste en volledige aanwijzing als de woorden „aangenomen gewichtige beginselen van regeering" eene bepaalde aanwijzing zijn van datgeen waarop bij de betrachting van dit artikel de gouverneur-generaal het oog heeft te vestigen. Wat volgt hieruit? dat in allen gevalle aan den gouverneur-generaal moet worden verklaard *welke* organisatiën, *welke* beginselen men bedoelt. Daarop volgen de toelichtingen van den officiëelen verdediger van het regeeringsreglement, den minister van koloniën, en van den officieusen verdediger BAUD. De Minister PAHUD: gewichtige beginselen van regering zijn die welke in het regeeringsreglement zijn opgenomen. *Concedo*, maar niet dáárover liep de quaestie maar wel was de vraag welke regeeringsbeginselen van *vroeger*, van vóór dit regeeringsreglement die men niet kende, hierin met koninklijke besluiten zouden worden gelijkgesteld. Ten slotte verklaarde de minister, dáárop gewezen, ze niet te kunnen opnoemen, waarvan VAN HÖEVELL acte nam, en nader tot antwoord gedrongen zegt de minister woordelijk 't volgende: „„Er zijn gewichtige beginselen van bestuur die de regeering wenscht dat, ofschoon niet uitdrukkelijk door den Koning bekrachtigd, bestendigd worden totdat van 's Konings wege daarin verandering worde gebracht. Het zijn, hear! die beginselen waarop men bij het ontwerpen van deze bepaling het oog heeft gehad."" Inderdaad *un comble!* En BAUD: Die gewichtige regeeringsbeginselen zijn niet de bestaande misbruiken! Dat zal wel waar zijn, maar 't was volkomen negatief. Als positieve voorbeelden noemde BAUD, en nu zullen we wellicht eindelijk er achter komen: 1. de titulatuur door den gouverneur-generaal van den soesoehoenan gebezigd: „kleinzoon" en omgekeerd „grootvader"; 2. dat de gouverneur-generaal de geschenken tegelijk met brieven door inlandsche vorsten aangeboden, *moet* aannemen en niet mag weigeren; 3. dat de gouverneur-generaal ook zijne brieven aan inlanders van hoogen rang van cadeaux moet doen vergezeld gaan.

Deze voorbeelden, door BAUD genoemd, hebben voor de interpretatie geene waarde, omdat ze niet uitdrukkelijk door de regeering werden beaamd. Wij moeten ons houden aan de toelichting der regeering en deze, in verband met hetgeen uit de discussiën is op te delven, brengen tot deze slotsom: dat de in artikel 24 bedoelde regeeringsbeginselen zijn:

I. het cultuurstelsel. II. het consignatiestelsel, dat daarmede verband hield en aan de nederlandsche handelmaatschappij het monopolie verzekerde van overvoer en verkoop van alle gouvernementsproducten enz. beide typen van het vroegere bestuursstelsel; waarbij dan volgens het artikel zelf komt III. het stelsel der verpachting van belastingen. — Niet de belastingen zelve, maar eene wijze van heffing had men op 't oog, zooals die voor bepaalde middelen bestond. Ten slotte moet daartoe worden gebracht: IV. al hetgeen in de instructie voor den gouverneur-generaal als gewichtig regeeringsbeginsel is aangewezen.

De kracht en de beteekenis van artikel 24 liggen nu hierin: dat door het regeeringsreglement voor den gouverneur-generaal van kracht zijn verklaard besluiten vóór 1854 genomen, zij het door daartoe onbevoegden, regelende de inrichting van den algemeenen dienst, de verpachting van belastingen, het cultuurstelsel en daarmeê samenhangende consignatiestelsel, en andere punten van regeeringsbeleid door de instructie aan te duiden, ook al waren die voorschriften niet geëmaneerd van de bevoegde macht binnen de grenzen zijner bevoegdheid. Dit vitium is nu door de rechtsfictie van artikel 24 gedekt. Men lette er echter wel op dat dit alleen geldt *bij de toepassing van dit artikel;* de gelijkstelling geldt uitsluitend voor den gouverneur-generaal als deze ze buiten effect stellen wil in dringende omstandigheden, maar ze geldt niet voor den rechter, die moet blijven onderzoeken of een voorschrift van vóór 1854 legaal is tot stand gekomen, of het algemeen verbindende kracht erlangde en erlangen kon.

Ook hier is de voorwaarde der bevoegdheid het bestaan van dringende omstandigheden. ter beoordeeling van den gouverneur-generaal. Evenwel heeft *in casu* het opperbestuur later in het koloniaal verslag van 1862 een wenk gegeven, dat die dringende omstandigheden altijd aanwezig zijn zoo dikwijls uitgaven noodeloos zouden worden voortgezet.

Moet de buitenwerkingstelling krachtens artikel 24 geschieden bij koloniale ordonnantie, zoodat de overeenstemming met den raad van Indië noodig is?

De vraag is van gewicht en *in utramque partem* te beantwoorden: Voor eene *bevestigende* beantwoording pleiten de volgende argumenten:

Voor den gouverneur-generaal zijn al de genoemde voorschriften in artikel 24 bedoeld gelijk aan koninklijke besluiten.

Deze laatste vallen, als émaneerende van een der drie wetge-

vers voor de koloniën, onder het generieke begrip algemeene verordening. Treedt de gouverneur-generaal op wetgevend terrein dan is overeenstemming met den raad van Indië noodig.

In artikel 26 van het regeeringsreglement wordt gesproken van algemeene verordeningen ook in de gevallen bij artikel 24 bedoeld. Wordt dus artikel 24 toegepast door den gouverneur-generaal dan moet dit geschieden bij koloniale ordonnantie, ergo in overeenstemming met den raad van Indië.

Voor eene *ontkennende* beantwoording gelden déze argumenten:

In het ontwerp-regeeringsreglement van 1853 werd om verandering of afwijking van die organisatiën en gewichtige beginselen van bestuur mogelijk te maken, in artikel 59 ook uitdrukkelijk geëischt de overeenstemming met den raad. De inhoud van dit artikel werd met dien van artikel 21 no. 3 gecombineerd, en daaruit werd in het ontwerp dat bij de kamer in beraadslaging kwam artikel 26 geconstruëerd dat het tegenwoordige artikel 25 is. De bevoegdheid tot buitenwerkingstellen van wetten wordt in artikel 23 toegekend. Gelijke bevoegdheid ten aanzien van koninklijke besluiten en wat daaraan gelijk is gesteld, geeft artikel 24.

In artikel 23 wordt tevens de vorm aangegeven, n. l. bij algemeene verordening. In artikel 24 niet. De bevoegdheid ziet op het wezen, de algemeene verordening op den vorm. Van dat wezen, van dat recht is alleen sprake in artikel 24, niet van den modus quo. Derhalve is voor artikel 24 geene algemeene verordening voorgeschreven, ergo niet de overeenstemming met den raad van Indië verplichtend.

Evenmin langs een omweg, want artikel 29 zwijgt van buitenwerkingstellen. Het regeeringsreglement moet uitdrukkelijk gelasten de overeenstemming, anders is ze niet noodig.

Beide zienswijzen vinden alzoo gemotiveerden steun.

***Adhuc sub judice lis.***

## Artikel 26.

Wanneer de algemeene verordeningen door den Gouverneur-Generaal afgekondigd, in de gevallen bedoeld bij de artt. 21, 23 en 24, door de wet of door den Koning niet bekrachtigd worden, afgekeurd worden, of wanneer, in het geval bedoeld bij art. 20, het onderwerp inmiddels in Nederland is geregeld, blijven die verordeningen desniettemin in Nederlandsch-Indië hare verbindende kracht behouden, totdat hare intrekking door den Gouverneur-Generaal is afgekondigd.

---

Eene verwarde redactie. Beproeven we eene betere op den basis van den inhoud van het artikel doch die den zin er van duidelijker weêrgeeft:

„ „Indien de gouverneur-generaal heeft gebruikt gemaakt van de bevoegdheid hem bij de artikelen 21, 23 en 24 verleend en zijne handeling wordt niet door de wet bekrachtigd of door den Koning goedgekeurd, is de gouverneur-generaal verplicht te gehoorzamen aan 's Konings bevel tot intrekking der koloniale ordonnantie waarbij van de in genoemde artikelen toegekende bevoegdheid werd gebruik gemaakt.

Hetzelfde geldt voor koloniale ordonnantiën wanneer het onderwerp daarvan later door eene wet of een koninklijk besluit wordt geregeld." "

Dat de bedoelde koloniale ordonnantiën in Indië verbindend blijven spreekt van zelf en behoefde artikel 26 niet te zeggen. Een wettelijk bindend voorschrift vervalt alleen door uitdrukkelijke intrekking, of door een later bindend voorschrift dat hetzelfde onderwerp regelt, of als er een tijd is vastgesteld gedurende welken het bindend voorschrift van kracht zal zijn, dan door het verstrijken van dien tijd, voor welk laatste geval men een voorbeeld vindt in staatsblad 1892 no. 113 tot schorsing der heffing van het uitvoerrecht van suiker. Artikel 26 doet zien, waarop ik reeds wees, dat in Indië eene ordonnantie haar verbindende kracht behoudt, dat een legistatief product van den wetgever *in* de koloniën verbindend blijft voor de ingezetenen en dat wel geruimen tijd ook nadat ze niet is bekrachtigd, maar integendeel gedesavoueerd. Dat de intrekking eener ordonnantie moet worden afgekondigd was niet noodig geweest in fine te zeggen.

Ze kan alleen geschieden bij ordonnantie en tot de verbindbaarheid hiervan is krachtens artikel 31 afkondiging de voorwaarde. Bij zoodanige intrekking zal dan altijd moeten bepaald worden dat de ordonnantie terstond bij de afkondiging in werking treedt, want alleen hierdoor wordt aan de bedoeling van artikel 26 voldaan; geschiedt dat niet, dan zouden de termijnen gelden van artikel 31 alinea 4 en de ingetrokken ordonnantie nog langer bindend blijven. Voor de intrekking heeft de gouverneur-generaal noodig de overeenstemming van den raad van Indië krachtens artikel 29. De minister van koloniën, namens het opperbestuur, kan nu wel bevelen geven aan den gouverneur-generaal in casu tot intrekking eener koloniale ordonnantie, maar niet aan den raad van Indië, die tot die afgekeurde oorspronkelijke ordonnantie ook zijne medewerking verleende; voor het geval de raad van Indië consequent blijven mocht zou de gouverneur-generaal, om aan 's Konings bevel te kunnen voldoen, als hij de overeenstemming niet verkreeg, gebruik moeten maken van artikel 30.

## Artikel 27.

De Gouverneur-Generaal zorgt voor de uitvoering der algemeene verordeningen en vaardigt de daartoe noodige bevelen uit.

De algemeene verordeningen zijn op die gedeelten van Nederlandsch-Indië, alwaar het regt van zelfbestuur aan de inlandsche vorsten en volken is gelaten, slechts in zoo ver toepasselijk, als met dat regt bestaanbaar is.

---

Een gewichtig artikel, zoowel de eerste als de tweede alinea. De eerste zinsnede legt aan den gouverneur-generaal den plicht op er voor te zorgen dat de algemeene verordeningen niet maar enkel in het staatsblad worden geplaatst, maar dat ze ook daadwerkelijk worden uitgevoerd; dat gevolg wordt gegeven aan haren inhoud; dat de gebods- en verbodsbepalingen worden nagekomen. De eerste daad van uitvoering eener algemeene verordening is de afkondiging en hiertoe gaat het bevel uit van den gouverneur-generaal als hoofd der uitvoerende macht. De feitelijke uitvoering berust daarna bij de ambtenaren als organen der regeering, die hun ten aanzien dier uitvoering nadere instructiën en bevelen geven kan; dit geschiedt in de praktijk vaak door eene toelichting van regeeringswege van den inhoud eener algemeene verordening bij hare inwerkingtreding of ook door nadere uitlegging van dien inhoud, welke uitlegging dan bindend is voor de administratieve ambtenaren en gewoonlijk eene plaats vindt in het officieuse Bijblad. Vooral in koloniën ligt de goede uitvoering der wettelijke voorschriften geheel en al in handen der ambtenaren, ja eigenlijk hangt de goede werking daarvan geheel van hen af, bij gemis van contrôle door de openbare meening, zich uitende in eene vrije drukpers. De plicht in de eerste zinsnede aan den gouverneur-generaal opgelegd is een zeer zwaarwichtige; als regel toch zijn de hoofden van gewestelijk en plaatselijk bestuur en de onder hunne bevelen dienende ambtenaren belast met de uitvoering der algemeene verordeningen, of zoo die aan speciale ambtenaren van speciale takken van dienst mocht worden opgedragen, niettemin belast met het toezicht op de uitvoering, hetzij zij dit toezicht alleen uitoefenen, hetzij ze dit deelen met andere ambtenaren. Artikel 11 der instructie voor de hoofden van gewestelijk bestuur legt dien plicht op. Nu kan evenwel niet onvoorwaardelijk worden getuigd dat zij

doordrongen zijn van de waarheid van Cicero's woorden: *legis servi sumus*, want behoudens lofwaardige uitzonderingen is de eerbied voor de wet uiterst zwak bij hen die tot de uitvoering geroepen zijn, en niet voor een gering deel is dit euvel de oorzaak dat de bestuursmachine soms zoo stroef werkt. In Nederland zou het ondenkbaar zijn dat de ambtenaren, in plaats van de wet uit te voeren, die eenvoudig ter zijde legden en er eigen wil voor in de plaats stelden. In Indië behoort zoo iets geenszins tot de uitzonderingen. Heeft eene algemeene verordening eenmaal het staatsblad bereikt, dan heerscht wel de meening dat nu de taak der regeering zou zijn geëindigd, maar tegen die dwaling heeft alinea 1 artikel 27 juist willen waken en de zorg, hierin aan de indische regeering opgedragen, heeft niet enkel betrekking op de zorg voor de afkondiging alleen, maar heeft wel degelijk een perpetueel karakter, om namelijk te zorgen voor eene geregelde permanente uitvoering door de ambtenaren. Het bedenkelijke feit dat die uitvoering in vele gevallen zeer veel te wenschen overlaat, dat eene algemeene verordening zelfs wel eens geheel onuitgevoerd blijft, kan niet krachtig genoeg worden tegengegaan, want waar de eerbied voor de wet verzwakt, worden de grondslagen zelve onzer instellingen aangetast. Hoe hooger geplaatst hoe sterker de eerbied voor de wet behoort te wezen. Wellicht is, waar zulk een verzaken van ambtsplicht zich voordeed, niet altijd even krachtig daartegen opgetreden, want één voorbeeld van onverbiddelijke verwijdering uit den dienst zou den heilzamen schrik bij anderen te weeg brengen, gedachtig aan het *moniti meliora sequamur* en een prikkel zijn tot stipte opvolging van de bestaande voorschriften, die de met de uitvoering belaste ambtenaren niet hebben te beoordeelen maar toe te passen. Een man die 't weten kan, *nourri dans le sérail*, een man die verschillende en de hoogste betrekkingen in Indië heeft bekleed, die als algemeene secretaris en als lid van den raad van Indië, later als minister van koloniën, het geheele raderwerk van het indisch bestuur tot in de kleinste bijzonderheden heeft leeren kennen, de tegenwoordige minister van financiën, de heer SPRENGER VAN EIJK heeft, in zijn weekblad Nederland van 4 November 1893, merkwaardige onthullingen gedaan over de indische gewoonte om niet te doen wat voorgeschreven is; die deskundige publicist leert ons dat als vaststaande moet worden aangenomen dat het de gewoonte is dat de ambtenaren de voorschriften en bevelen splitsen in twee categoriën: die welke de ambtenaren gelieven op te volgen en die welke zij niet opvolgen. Wanneer dit verklaard wordt door eene autoriteit als SPRENGER VAN EIJK, wiens naam gezag heeft, dan spreekt dit boekdeelen. Van eene andere even bevoegde zijde is dat oordeel gestaafd. Kenschetsend en leerzaam is wat daaromtrent vermeld wordt in het heldere, zakelijke rapport over den toestand in de residentie Menado, uitgebracht door het lid van den raad van Indië GALLOIS, als regeerings-commissaris, die eveneens den vinger legde op de wonde; het belangrijke rapport dat eigenlijk

voor het eerst op de toestanden van het zoo zwaar gedrukte gewest en zijn bevolking een zuiver licht deed opgaan, toont aan hoe de ordonnantie op de heerendiensten, door de indische regeering ten bate der bevolking in het leven geroepen, om aan den vroegeren willekeur een einde te maken, niet alleen door het hoofd van gewestelijk bestuur en op diens last door de lagere ambtenaren niet werd uitgevoerd en de voorschriften tot uitvoering gegeven eenvoudig ter zijde werden gelegd, maar dat zelfs geheel in strijd met de beginselen waarop de ordonnantie berust, die vooralsnog geen afkoop van heerendiensten toelaten, de ambtenaar die in de eerste plaats te waken heeft voor de nauwgezette uitvoering, op eigen gezag, onbevoegd en dus willekeurig, regelingen maakte lijnrecht indruischende met de voorschriften der ordonnantie en op deze wijze eigen wil in de plaats stelde van den verklaarden regeeringswil, belichaamd in een legistatief product, bestemd om te werken in het geheele gewest doch waarvan de resident de werking verlamde of beperkte; hoe dit overeen te brengen met den eed van gehoorzaamheid aan den gouverneur-generaal en speciaal met het slot van het formulier van den ambsteed? De enquête bracht ook aan het licht strijd met het regeeringsreglement door regelingen van persoonlijke diensten tot stand te doen brengen door controleurs, en dat terwijl artikel 10 der instructie zoo uitdrukkelijk mogelijk eene dubbele verplichting oplegt; strijd met de comptabiliteitswet, met de ordonnantie op de hoofdelijke belasting. *Quousque tandem!* En merkwaardig is de verklaring van den regeeringscommissaris dat men er zeker van kan zijn, dat van de zijde der bevolking de openbare rust nimmmer zal verstoord worden........ indien het bestuur van Menado voortaan zorgt voor eene stipte naleving der verordeningen, elke afwijking daarvan of machtsoverschrijding met klem te keer gaat! dat wil eenvoudig zeggen als gehandeld wordt volgens ambsteed en ambtsplicht. Is het niet diep treurig geconstateerd te moeten zien dat er ambtenaren zijn die door schennis van dien plicht de oorzaken worden van ontevredenheid en verzet? De lessen der historie schijnen nog niet geheel vrucht te hebben gedragen. Maar we kunnen er niet dankbaar genoeg voor zijn dat onomwonden de wonde plek werd aangewezen. Ik putte alleen uit officieële staatsstukken; ik wensch, bij een zoo gewichtig onderwerp als de uitvoering der wet door de daarmede belaste ambtenaren, niet te rade te gaan met officieuse bronnen en eigen ervaring, die de gedane uitspraken van zoo bij uitnemendheid tot oordeelen bevoegde autoriteiten als de heeren SPRENGER VAN EIJK en GALLOIS zouden staven. Wat baten goede voorschriften als ze of niet worden uitgevoerd of de uitvoering er van wordt verlamd? Ik heb mij, bij ernstig nadenken over den weinigen eerbied voor de wet die bij zoo velen valt waar te nemen, de vraag gesteld waarin toch de oorzaak daarvan gelegen is en kan deze alleen hieruit verklaren dat er aan de vroegere opleiding van zulke ambtenaren iets moet haperen, dat van den aanvang af bij de voorbereiding tot het examen dat den toegang opent tot den

indischen dienst veel gewicht moet zijn gelegd op bijzaken en vee te weinig gewicht op hoofdzaken, op de beginselen die den ambtenaar tot vaste fundamenten zijner werkkring moeten strekken. Ware dit altijd in het oog gehouden dan zou het gebrek aan eerbied voor de wet en de daarmede gepaard gaande ongehoorzaamheid aan de regeering niet in zoo bedenkelijke mate zich hebben kunnen openbaren. Wie niet heeft leeren gehoorzamen zal ook niet leeren bevelen. In elk ambtenaarscorps, waar ook, behoort tucht te bestaan, hoeveel te meer klemt dit in eene kolonie en met ons stelsel van bestuur; waar die tucht verslapt, waar eigen wil wordt gesteld in plaats van wet of bevel, daar sluipt een kanker in het staatsleven die onmiddellijk behoort te worden verwijderd opdat ze niet voortwoekere. En de machthebbenden mogen zich Seneca's wijze les herinneren: *qui non vetat peccare cum possit jubet.*

Het artikel was aanvankelijk niet door de regeering voorgesteld zoo als het thans luidt; in het I$^{e}$ en II$^{e}$ ontwerp kwam alleen de eerste alinea voor, doch in het III$^{e}$ ontwerp werd, met eene redactiewijziging van de eerste alinea, de tweede zinsnede bijgevoegd en het artikel 27, aldus aangevuld, werd aangenomen. Welke was de reden der bijvoeging van de bestaande tweede alinea? Omdat de eerste alinea zonder de beperking der tweede veel te absoluut zou zijn geweest en in strijd met den feitelijken toestand. Ofschoon het niet in vroegere regeeringsreglementen uitdrukkelijk was verklaard werd het, naar de mededeeling van den minister, toch in de praktijk altijd zoo begrepen, maar de minister achtte de opneming van alinea 2 in het regeeringsreglement wenschelijk vooreerst omdat zich in Indië een geval had voorgedaan dat het noodig maakte de wet in overeenstemming te brengen met de werkelijkheid en ten andere omdat de minister meende dat, nu de gouverneur-generaal strafbaar zou worden gesteld wanneer hij verzuimt uitvoering te geven aan het regeringsreglement, op den regel der eerste alinea eene uitzondering behoorde te worden gemaakt voor die gedeelten waar zelfbestuur gelaten is. De kamer vereenigde zich daarmede. De opneming is zeker goed te keuren juist omdat het een belangrijk beginsel betreft. Om de beteekenis der tweede alinea goed te begrijpen heeft men te letten op de staatsrechtelijke verdeeling van het koloniaal gebied zooals die in de toelichting op artikel 1 werd ontwikkeld. Ze is aliijd van gewicht, in 't bijzonder hier. Als drieledige hoofdverdeeling kennen we: A direct grondgebied, het gouvernementsgebied. B landen met eigen bestuur, weêr te splitsen in: vorsten met onbeperkt zelfbestuur; vazalstaten; vorsten met europeesche ambtenaren in hun rijken. C. streken van die stammen die niet onder het gezag van inlandsche vorsten staan noch direct onder het nederlandsche. Welnu, voor het territoir sub A werken de algemeene verordeningen onvoorwaardelijk omdat wij daar heer en meester zijn; wat betreft het territoir sub B, waar wij niet zijn sou-

verein maar suzerein, dáár wordt de regeering uitgeoefend door de inlandsche vorsten hetzij deze hierin in meerdere of mindere mate beperkt zijn geworden door verdragen; dáár zijn die vorsten souverein, regeeren krachtens hun eigen instellingen. Als regel geldt dat dáár onze algemeene verordeningen niet toepasselijk zijn. Edoch de toepasselijkheid er van in die rijken is niet uitgesloten; ze is mogelijk allereerst uit krachte van gesloten tractaten en ten andere door de bepaling van artikel 27 alinea 2 R R hetwelk, met erkenning van het zelfbestuur, de mogelijkheid opent dat bindende voorschriften door de koloniale wetgevers gemaakt, toepassing erlangen in een rijk waar de inlandsche vorst regeert mits dit bestaanbaar zij met het recht van zelfbestuur. En de toetssteen der bestaanbaarheid is gelegen in de overeenkomsten met die zelfbesturende vorsten aan te gaan. Wil men dus dat deze of gene algemeene verordening, deze of gene organisatie, deze of gene bevoegdheid wortelende in eene algemeene verordening ook van kracht zal zijn in die rijken òf op gouvernements onderdanen òf op onderdanen van den vorst òf op beiden dan moet de toepasselijkheid daarvan worden bedongen en stemt de zelfbesturende vorst in dat beding toe dan zal de toepasselijkheid eener algemeene verordening, geheel of gedeeltelijk, ook daar bestaanbaar worden met het door ons geëerbiedigde zelfbestuur, en dit is de voorwaarde van artikel 27 alinea 2 R R. Zulke bedingen maakt de N. I. regeering herhaaldelijk voor bepaalde onderwerpen speciaal op het gebied van het strafrecht, en ook als regel de toepasselijkheid van artikels 45-48 van het regeeringsreglement. Wat aangaat de sub C genoemde streken, bewoond door stammen als b.v. de Dajaks, de Battaks, en anderen, die artikel 27 alinea 2 aanduidt als de inlandsche volken met recht van zelfbestuur, in die streken zijn onze verordeningen niet van kracht maar kunnen daar kracht erlangen zoodra hetzij vrijwillig, hetzij par droit de conquête, het zelfbestuur vervalt en het onze er voor in de plaats treedt. De tweede alinea zegt: alwaar het regt van zelfbestuur *is gelaten*, id est òf uitdrukkelijk bij verdrag òf stiltzwijzend waar geen verdrag is gesloten, door die volken te laten in hun toestand, door met hen niet in nauwer contact te komen noch eene agressieve politiek in die streken te volgen.

Artikel 27 alinea 2 bedoelt niet dat wij in die streken sub C en de rijken sub B niets zouden te zeggen hebben; dat is eene dwaling. Het koloniaal gebied is staatsrechtelijk drieledig. Over het geheele complex, dat de drie groepen omvat en Nederlandsch-Indië vormt, oefent de gouverneur-generaal de regeering uit in naam des Konings, die Souverein is over het grondgebied sub A en Suzerein over dat sub B en C, en de gouverneur-generaal neemt tot richtsnoer bij de regeering het regeeringsreglement en andere algemeene verordeningen, evenwel ten opzichte van de groep B en C dermate beperkt als het gelaten zelfbestuur medebrengt en in welke mate zagen we hierboven. In zijne verhouding tot die

inlandsche vorsten en volken geldt voor den gouverneur-generaal óók het regeeringreglement en andere algemeene verordeningen doch gelden die niet voor de zelfbesturende vorsten en volken. Tegenover hen vertegenwoordigt de gouverneur-generaal evenzeer den Koning, als Suzerein. De erkenning van de suzereiniteit van den Koning der Nederlanden legt verplichtingen op aan die vorsten en volken, en de ongeschonden handhaving der suzereiniteit legt verplichtingen op de indische regeering. Dit standpunt vooral werd door de indische regeering op krachtige en waardige wijze ingenomen in het overzicht van de verwikkelingen met de vorsten van Lombok, opgenomen in de Javasche courant van 13 Juni 1894. Onderwerpen zich volken, stammen of vorsten aan het nederlandsch gezag, vrijwillig of door wapengeweld gedwongen; wordt hun gebied direct grondgebied wat de praktijk noemt gouvernementsgebied; worden onze regelingen daar ingevoerd, onze verordeningen daar van kracht dan houdt het zelfbestuur op, dan bestuurt het Nederlandsch gezag door zijn organen, dan heeft de suzereiniteit plaats gemaakt voor de souvereiniteit over dat gebied en zijn bevolking; dan besturen wij haar rechtstreeks.

Het is, de ervaring heeft het herhaaldelijk bewezen, ook voor de praktijk van veel belang de beteekenis van artikel 27 R R zich goed in te scherpen.

## Artikel 28.

De Gouverneur-Generaal vraagt het advies van den Raad van Nederlandsch-Indië over alle zaken van algemeen of bijzonder belang, waar hij dit noodig oordeelt.

Tot die raadpleging is hij verpligt ten aanzien van:

*a.* alle instruktiën en reglementen, het algemeen of gewestelijk bestuur betreffende, op zijnen last ontworpen;

*b.* de toepassing van art. 44 van dit reglement en in het algemeen van elke regeling der staatkundige betrekkingen met Indische vorsten en volken;

*c.* de algemeene begrooting van ontvangsten en uitgaven;

*d.* de algemeene strekking der maatregelen door het burgerlijk gezag genomen of te nemen in geval van oorlog of opstand;

*e.* buitengewone maatregelen van gewigtigen aard; en

*f.* benoemingen tot gewigtige ambten, ter aanwijzing van den Koning.

De Gouverneur-Generaal alleen beslist en geeft van zijn besluit kennis aan den Raad.

Wanneer de Raad van Nederlandsch-Indië door den Gouverneur-Geraal is gehoord, wordt daarvan melding gemaakt in den aanhef der besluiten.

---

Artikel 28 beheerscht met de artikelen 29 en 30 de verhouding van den gouverneur-generaal tot den raad van Indië, een onderwerp dat een der voornaamste punten van gedachtenwisseling heeft uitgemaakt tusschen de regeering en de tweede kamer bij de tot standkoming van het regeeringsreglement. Was die verhouding in den loop der tijden ongunstig geweest, niet zelden gespannen, we zagen bij de behandeling van het karakter aan den raad van Indië toegekend onder de opvolgende bestuursstelsels, aan welke oorzaken die ongunstige verhouding was te wijten en na welke peripitiës men besloot tot de handhaving van den raad in de koloniale instellingen. Vermits sedert VAN DEN BOSCH de raad van Indië belemmerend beschouwd werd voor het doorzetten van diens cultuurstelsel, begon de ver-

houding, vooral sedert het regeeringsreglement van 1836, meer gespannen te worden; de gouverneur-generaal kon advies vragen als hij wilde maar wilde het zelden en stoorde er zich aan of niet; 's raads zittingen werden niet meer als tot aan VAN DEN BOSCH toe gepraesideerd door den gouverneur-generaal; 's raads isolement werd volkomen zoowel onder BAUD als onder DE EERENS en ROCHUSSEN, tijdens wiens bewind de grondwetsherziening tot stand kwam, als wanneer de raad ijverde voor eene zelfstandiger positie tegenover den gouverneur-generaal. In 1854 trad ook de quaestie dier verhouding op den voorgrond en hiermede hing ten nauwste samen de vraag der wetgevende bevoegdheid *in* de koloniën. Het resultaat der breedvoerige gedachtenwisseling is geweest het stelsel door de regeering bij haar III[e] ontwerp aangenomen en thans in het regeeringsreglement nedergelegd. Men houde in het oog het tweeledige karakter der waardigheid van gouverneur-generaal: hoofd van de uitvoerende macht en wetgever in de koloniën; als hoofd der uitvoerende macht is de gouverneur-generaal niet gebonden aan den raad van Indië, als wetgever in de koloniën daarentegen wèl, want alleen door de medewerking van den raad van Indië kunnen koloniale ordonnantiën tot stand komen. Deze zijn de beide hoofdbeginselen, die echter niet onvoorwaardelijk gelden want op het gebied der uitvoerende macht heeft het regeeringsreglement gewild dat de gouverneur-generaal ten aanzien van enkele aangewezen onderwerpen, den raad althans moet hooren zonder dat 's raads advies evenwel hem eenigszins bindt, terwijl op het gebied der wetgeving de gouverneur-generaal ook zonder de als regel gevorderde overeenstemming, onder nadere uitspraak van het opperbestuur, een door hem dringend noodzakelijk geachten maatregel nemen kan. De artikelen 28, 29 en 30 bevatten de *sedes materiae* die we achtereenvolgens zullen toelichten.

In de eerste alinea van artikel 28 is het beginsel nedergelegd dat de gouverneur-generaal altijd, als hij dit noodig oordeelt, het advies kan vragen van den raad van Indië over alle zaken van algemeen of bijzonder belang d. w. z. over alle zaken die den algemeenen dienst of de bijzondere personen betreffen; het woord: „vraagt" klinkt imperatief, maar is dit niet en wordt in fine der eerste alinea verduidelijkt. Kort en zakelijk luidt deze alinea: De gouverneur-generaal vraagt advies als hij wil en waarover hij wil.

Bij de tweede alinea wijst het artikel de onderwerpen aan waarover de gouverneur-generaal verplicht is het advies te vragen en noemt er en zestal, doch hiertoe is de verplichting om advies te vragen niet beperkt en bij andere algemeene verordeningen zijn daarvan nog enkele onderwerpen toegevoegd; gaan we die afzonderlijk na:

*sub a:* ergo de instructiën voor de hoofden der departementen van algemeen burgelijk bestuur of voor de hoofden van gewestelijk bestuur; de eerste zijn onder vigeur van dit regeeringsreglement nog niet tot stand gekomen, de laatste wel; de eerste mogen nooit betrekking hebben op getal, werkkring of bevoegdheid der departementen om-

dat de regeling daarvan krachtens artikel 64 alleen behoort bij het opperbestuur.

*sub b:* omvat tweeërlei onderwerpen; de verplichting om advies te vragen bestaat *primo* bij oorlogsverklaring aan inlandsche vorsten en volken; *secundo* bij het sluiten van verdragen met hen, van welken aard ook.

*sub c:* bedoelt niet enkel advies te vragen over de samenstelling der begrooting, maar de nadrukkelijk door den minister PAHUD en door THORBECKE geconstateerde bedoeling is dat 's raads advies moet gevraagd worden over iedere aangelegenheid de begrooting rakende; de term *algemeene* begrooting heeft sedert 1867 zijne beteekenis verloren.

*sub d:* advies omtrent de algemeene strekking, dat is omtrent den te volgen gedragslijn, de vaststelling der hoofddenkbeelden van de maatregelen, door of op last van den gouverneur-generaal te nemen ingeval van oorlog of opstand, welke begrippen nader verklaard zullen worden bij artikel 43. Tusschen maatregelen van burgerlijken of militairen aard onderscheidt de wet niet en terecht omdat de gouverneur-generaal tevens is opperbevelhebber van de land- en zeemacht in Indië. Er is hier sprake van retroactiviteit; de raadpleging is verplicht, niet alleen voor de maatregelen die de gouverneur-generaal nemen wil, maar ook eene posterieure raadpleging wordt bedoeld over maatregelen die reeds genomen zijn. Uitdrukkelijk werd geconstateerd dat de vrijheid van den gouverneur-generaal om onmiddellijk te handelen in geval van oorlog of opstand niet moest worden verkort noch belemmerd en daarom is de redactie sub *litt d* opzettelijk zoo gekozen als ze luidt: genomen of te nemen.

*sub e:* bevat een zeer vage term, de onderwerpen *sub b* en *d* genoemd zouden ook hieronder vallen. Wanneer een maatregel buitengewoon is en daarenboven gewichtig, hangt af van het oordeel van den gouverneur-generaal, maar kan ook in zijn instructie worden aangewezen.

*sub f:* het criterium ligt in Indië niet zoo zeer in het gewicht van het ambt dan wel in het daaraan verbonden tractement; als regel geldt dat voor de vervulling van ambten met eene maandelijksche bezoldiging van duizend gulden en meer de raad van Indië wordt geraadpleegd. Aan den Koninklijken opperbestuurder is echter de aanwijzing der ambten voorbehouden. De regeering had dit aanvankelijk niet voorgesteld doch de aanwijzing aan den gouverneur-generaal willen overlaten; hiertegen kwam men op en de kamer wilde aan het regeeringsvoorstel zien toegevoegd de slotwoorden „ter aanwijzing van den Koning" waaraan de minister gevolg gaf. Op de vraag wat onder gewichtige ambten is te verstaan, gaf de regeering te kennen dat dit zijn die ambten welke de eerste en rang in macht zijn, hetzij tot het algemeen of het gewestelijk bestuur behoorende en om het even of ze door europeanen

of door inlanders worden bekleed. Deze verklaring, die van rang en macht uitgaat, is vermoedelijk de oorzaak geweest dat het tractement tot maatstaf dient ofschoon de kamer terecht opmerkte dat eene ambtsbetrekking, waaraan noch hooge rang noch aanzienlijke bezoldiging verbonden is, uit een ander oogpunt als gewichtig kan worden beschouwd. De minister van Dedem wilde, blijkens zijn ontwerp tot wijziging van enkele bepalingen van het regeeringsreglement in 1893 ingediend, *litt. f* van artikel 28 laten vervallen op dezen eenigen grond: dat in de verplichte raadpleging van den raad geen waarborg voor goede benoemingen is te vinden. Als dit juist ware dan had de minister tegelijk moeten voorstellen het verplichte overleg van artikel 10 bij vacature in den raad zelf te doen vervallen, en met deze bewering had het voorstel tot wijziging der comptabiliteitswet, van dienzelfden minister uitgegaan, de intrekking moeten bevatten van artikel 51 dier wet, waar zelfs eene aanbeveling van den raad wordt geeischt die de gouverneur-generaal alleen maar doorzendt. Levert de raadpleging in die beide gevallen dan wel een waarborg op voor goede benoemingen op en in alle andere niet? Logisch kan men het voorzeker niet noemen. Eilieve, zou die waarborg waar het alle andere gewichtige ambten geldt dan zooveel krachtiger worden als de raad niet meer wordt geraadpleegd? Vrij zonderling is het argument; immers men zou terecht meenen dat de voorlichting van het hoogste college niet dan heilzaam werken kan op de keuze van den gouverneur-generaal die, waar het gewichtige benoemingen betreft, niet alleen zijne voorlichting put uit de voordrachten van de aan hem ondergeschikte directeuren maar wien thans door het regeeringsreglement zelf tot plicht gesteld wordt het oordeel te vragen van een college van hem geheel onafhankelijk. Juist de verplichte raadpleging, die *litt. f* van artikel 28 voorschrijft, heeft zeer goed gewerkt omdat er eenzijdige voorlichting door wordt voorkomen; maar ook voor de ambtenaren aan wie de waarborg door artikel 49 RR toegezegd nog altijd is onthouden vermits de daarin geëischte algemeene verordening die de regels vaststellen moet door den gouverneur-generaal in acht te nemen bij benoeming en ontslag, tot dusverre niet is tot stand gekomen zoodat hun geheele carrière afhankelijk is van het welbehagen van één, is de eisch van *litt. f* althans één waarborg, des te kostbaarder omdat hij de eenige is waardoor ook nog een ander licht kan geworpen worden op de personen die voor benoeming tot een dier gewichtige ambten in aanmerking kunnen komen, maar niet in aanmerking worden gebracht; de door *litt. f* gestelde eisch is een heilzaam correctief tegen voorlichting van ééne zijde en dit te meer omdat het standpunt door den raad ingenomen tegenover den gouverneur-generaal onafhankelijk is, dat van de directeuren niet. Bovendien zou waar het de vervulling betreft van het ambt van directeur van een departement van algemeen bestuur de gouverneur-generaal door niemand worden voorgelicht. De waarborg dat er, juist waar het

de bevordering geldt tot hoogere ambten, niet een eenzijdig licht geworpen wordt op de antecedenten en den loopbaan van de ambtenaren wilde de minister VAN DEDEM hun ontnemen en de voorlichting van een onafhankelijk college den gouverneur-generaal onthouden. Hiervoor hadden betere argumenten behooren te zijn aangevoerd dan het eenige genoemde dat geen argument is, want dan zou het gevolg moeten zijn dat het doen vervallen der verplichte raadpleging beteren waarborg oplevert voor goede benoemingen en deze bewering is onhoudbaar. In de keuze blijft de gouverneur-generaal toch vrij maar hoe beter die keuze voorbereid wordt hoe beter waarborg toch voor eene goede keuze. En niet maar ondoordacht of onwillekeurig heeft *litt. f* eene plaats gevonden in artikel 28. Bij de schriftelijke gedachtenwisseling omtrent dit punt waarbij in twee afdeelingen, waarin men het voorgestelde artikel blijkbaar niet goed had gelezen, gevraagd werd of de gouverneur-generaal niet vrij moet zijn in de benoeming ook tot hooge ambten, antwoordde de regeering zoo volkomen correct en onwederlegbaar juist dat het nuttig wezen kan het antwoord in zijn geheel mede te deelen omdat het nog onverzwakt is gebleven: „hoezeer, — schreef de minister PAHUD, — het volkomen juist is dat de gouverneur-generaal vrij moet zijn in de keuze der ambtenaren, wordt niet ingezien dat het voorschrift waarvan thans sprake is met dat beginsel in strijd zou zijn. De vrije keuze van den gouverneur-generaal wordt in geen opzigt door 's Raads advies belemmerd maar dat advies is een waarborg dat des gouverneurs-generaal aandacht zal worden gevestigd op de antecedenten der ambtenaren die hem anders ligtelijk onbekend zouden kunnen blijven wanneer hij nog niet lang aan het hoofd des indischen bestuurs heeft gestaan. De omstandigheid dat gewoonlijk om de vijf of zes jaren dat bestuur in handen komt van eenen met het personeel zoowel der europeesche als der inlandsche ambtenaren geheel onbekenden staatsman vordert bijzondere voorzorgen." Ook hier ziet men, wat ik vroeger opmerkte, dat men zich in 1854 nooit anders gedacht heeft dan een gouverneur-generaal vreemd aan Indië en een nederlandsch staatsman. Maar ook voor een gouverneur-generaal die een indischen loopbaan achter zich heeft geldt het argument van PAHUD evenzeer. Wat beter gestaafd werd, het opnemen van het beginsel of het voorstel om het te doen vervallen, zal na het voorafgaande wel niet twijfelachtig zijn. Het behoud van *litt. f* wordt gevorderd door het algemeen belang zoowel ter bevordering van goede keuzen als tot waarborg voor de ambtenaren zoolang aan het voorschrift van artikel 49 niet is voldaan en ten andere omdat de vrijheid van de keuze er in geen enkel opzicht door wordt belemmerd en ten slotte het aan de beslissing van het opperbestuur staat de ambten aan te wijzen, voor de vervulling waarvan de raadpleging verplicht is, zoodat eene verkorting van dit recht van den opperbestuurder door niets wordt geboden. Want men lette op het gevolg van het vervallen van het principe van artikel 28 *litt. f*: de raadpleging zal dan niet

meer imperatief wezen maar alinea 1 blijft haar volle kracht behouden en zal het hooren van den raad van Indië facultatief maken, zoodat dit dan geheel en al zal afhangen van den gouverneur-generaal en zal uitsluitend aan diens oordeel zijn overgelaten welke ambten als gewichtig zijn te beschouwen, welke niet, en nu is het toch maar beter dat te dezen aanzien een vaste maatstaf bestaat, door den Koning aangegeven en niet overgelaten aan de wisselende inzichten van wisselende bestuurders, terwijl in het vervolg de min wenschelijke toestand zich zou kunnen voordoen dat bij een facultatief voorschrift de ééne gouverneur-generaal de raadpleging uitbreidt tot een groot aantal ambten, de ander haar beperkt tot een zeer gering getal. Juist tegen dat alles waakt het gebod van artikel 28 *litt. f.* De niet in artikel 28 R R maar elders voorgeschreven verplichting tot het hooren van den raad van Indië bestaat:

*g.* bij vacature in den raad van Indië; artikel 10 R R.

*h.* bij ontslag van president, vice-presidenten en leden van het hooggerechtshof niet op eigen verzoek; artikel 59 R R.

*i.* hetzelfde van president en leden der rekenkamer; artikel 55 der comptabiliteitswet.

*k.* bij verdeeling van het hooggerechtshof in kamers; artikel 4 stbl. 1867 no. 44.

*l.* idem van de raden van justitie te Batavia en Semarang, artikel 3 stbl. 1867 no. 46 en artikel 3 stbl. 1890 no. 54.

*m.* over de machtiging, bedoeld bij artikel 168 van het reglement op de rechterlijke organisatie, tot strafrechtelijke vervolging van de in artikel 165 genoemde ambtenaren; artikel 179 alinea 2 R. O.

*n.* bij het verleenen van concessiën tot mijnontginning; artikel 5 stbl. 1873 no. 217[a].

*o.* bij onteigening de eindaanwijzing der perceelen; artikel 11 alinea 2 stbl. 1864 no. 6.

*p.* bij de beslissing over onteigening na inbezitneming bij rampen enz.; artikel 67 alinea 3 eodem.

In al de genoemde gevallen bestaat de verplichting den raad van Indië te hooren, ergo beperkt; doch door de faculteit aan den gouverneur-generaal, bij de eerste alinea gelaten, om over alles advies te vragen waarover hij wil, kon zich van lieverlede de neiging openbaren in de praktijk om schier in alle zaken den raad te hooren, eene neiging die nu eens krachtiger dan weêr zwakker zich vertoont, al naar mate van den bewindsman.

Alleen de gouverneur-generaal beslist en deze beslissing kan lijnrecht staan tegenover het advies van den raad van Indië; uit het besluit van den gouverneur-generaal blijkt nooit of zijne beslissing al dan niet afwijkt van 's raads advies, maar wel moet uit den aanhef van het besluit blijken dat de raad is gehoord, hetzij de gouverneur-generaal verplicht was tot raadpleging of onverplicht advies inwon. De slotalinea van artikel 28 bevat een beginsel en

aanvankelijk was dit als afzonderlijk artikel opgenomen in artikel 27 van het I[e] en in artikel 28 van het II[e] ontwerp, doch bij de wijzigingen die het geheele stelsel der verhouding van den gouverneur-generaal tot den raad van Indië eerst bij het III[e] ontwerp onderging, werd hierin het beginsel aan het slot van artikel 28 uitgedrukt ofschoon het eene algemeene beteekenis heeft. Bij artikel 32 zal deze nog nader ter sprake moeten komen.

## Artikel 29.

Overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indie wordt, onverminderd in de gevallen uitdrukkelijk in dit reglement genoemd, gevorderd voor de vaststelling, wijziging, uitlegging, schorsing en intrekking door den Gouverneur-Generaal van alle algemeen verbindende verordeningen, gelijk mede voor het uitstellen harer afkondiging.

---

De eisch van dadelijke medewerking van den raad van Indië deels op wetgevend gebied deels op dat der uitvoerende macht wordt in artikel 30 gesteld. Welke beteekenis de term algemeene verordeningen heeft in dit artikel of liever welke verschillende beteekenissen deed de toelichting op artikel 20 zien. Wanneer en voor welke onderwerpen wordt de overeenstemming met den raad van Indië gevorderd? Wanneer — zegt het artikel, namelijk in de gevallen in artikel 29 of elders in het regeeringsreglement uitdrukkelijk genoemd. In *dit* reglement, decreteert artikel 29. De vraag rijst dus of ook in gevallen, niet in het regeeringsreglement aangewezen, de eisch van overeenstemming met den raad van Indië kan worden gesteld en dan heeft men bij de beantwoording dezer vraag te onderscheiden door wien van de koloniale wetgevers de overeenstemming met den raad voor het tot stand komen van een of anderen maatregel gevorderd wordt. Geschiedt dit door dezelfde macht die het regeeringsreglement tot stand bracht, door den rijkswetgever dus, dan is deze er toe bevoegd en derhalve kan de *wet* in bepaalde gevallen den gouverneur-generaal binden aan 's raads medewerking, want de wetgever die het regeeringsreglement vaststelde is volkomen bevoegd dit te veranderen of uit te breiden. Maar de beide andere koloniale wetgevers zijn onbevoegd de overeenstemming voor te schrijven en van daar dat, zoo als we zullen zien, in één geval de overeenstemming wordt gevorderd op onbevoegden grondslag. Voor welke onderwerpen wordt nu in het regeeringsreglement de overeenstemming geeischt?

1e voor de vaststelling van koloniale ordonnantiën.

2e voor de wijziging van koloniale ordonnantiën en casu quo van de tariefwet.

3e voor de uitlegging van koloniale ordonnantiën.

4e voor de schorsing van wetten, koninklijke besluiten en koloniale ordonnantiën.

5° voor de intrekking van koloniale ordonnantiën.

6° voor de herziening van koloniale ordonnantiën.

7° voor het buitenwerkingstellen van wetten.

8° voor het buitenwerkingstellen van de in artikel 24 R R bedoelde verordeningen.

9° voor het uitstellen der afkondiging van wetten, koninklijke besluiten en koloniale ordonnantiën.

10° voor het verleenen van amnestie.

11° voor het verleenen van abolitie.

12° voor het verleenen van dispensatie.

13° voor toepassing van europeesch recht op inlanders.

14° voor de verklaring dat het publiek belang onteigening vordert.

15° voor de beslissing van jurisdictiegeschillen.

16° voor de gelijkstelling met europeanen of inlanders.

Al deze onderwerpen worden nominatim in het regeeringsreglement aangewezen; ze zijn limitatief; de gouverneur-generaal moet alleen dan de overeenstemming verkrijgen als dit nadrukkelijk is voorgeschreven.

Nu vordert artikel 5 alinea 2 van het drukpersreglement, afgekondigd in staatsblad 1856 n° 74, ook de overeenstemming met den raad van Indië voor het verbod tot uitoefening van het beroep van drukker en voor sluiting van de drukkerij als administratieve maatregel; het drukpersreglement werd bij koninklijk besluit vastgesteld en kon om de boven ontwikkelde redenen den gouverneur-generaal niet binden aan de voorwaarde van overeenstemming, als in strijd met de uitdrukkelijke bepaling van artikel 29 R R.

Enkele van de opgenoemde maatregelen eischen nadere toelichting:

Sub 1°. Als dus de gouverneur-generaal gebruik maakt van zijne gewone wetgevende bevoegdheid, dan moet er eenheid van gevoelen bestaan ten opzichte van de wijze van regeling tusschen den gouverneur-generaal en den raad van Indië. De gouverneur-generaal doet een ontwerp maken, de raad van Indië wordt gehoord en stemt deze er mede in of stemt de gouverneur-generaal in met de aanmerkingen door den raad op het ontwerp gemaakt, dan arresteert de gouverneur-generaal. De koloniale ordonnantie bestaat dan rechtens ook al is ze nog niet afgekondigd, want de afkondiging beveelt de gouverneur-generaal als hoofd der uitvoerende macht. De uitdrukking *vaststelling* is correct en ziet juist op het bestaan eener ordonnantie vóór de afkondiging; men onderscheide toch wel het bestaan eener algemeene verordening, een product van wetgevende bevoegdheid en den last tot publicatie.

Sub 2°. *Wijziging* kan door den gouverneur-generaal alleen geschieden van koloniale ordonnantiën, maar dan heeft wijziging geene beteekenis, vermits die in elk geval bij koloniale ordonnantie moet worden vastgesteld; hiervoor is de uitdrukking in artikel 29 dus van geene beteekenis omdat ze dan is begrepen onder vaststelling. In artikel 29 ontleent de term wijziging hare beteekenis aan artikel

129 RR voor de hierin aan den gouverneur-generaal toegekende bevoegdheid om de bij de wet vastgestelde tarieven in dringende omstandigheden te wijzigen, waartoe dan casu quo de overeenstemming met den raad van Indië noodig is, eene handeling die de bekrachtiging eischt door den rijkswetgever. Tot wijziging van andere wetten of van koninklijke besluiten is de gouverneur-generaal nimmer bevoegd en waarom deze bevoegdheid hem werd onthouden leerde de toelichting op artikel 23.

Ten opzichte der wijziging van koninklijke besluiten en koloniale ordonnantiën bevat staatsblad 1893 no. 160 eene eigenaardige bepaling die bij koninklijk besluit werd in het leven geroepen: indien nl. een koninklijk besluit of koloniale ordonnantie, oorspronkelijk alleen voor een deel van Nederlandsche-Indië toepasselijk werd gemaakt, maar later ook toepasselijk verklaard op een ander deel van Indië en het oorspronkelijke koninklijk besluit of de ordonnantie wordt gewijzigd, dan zal die wijziging ook van rechtswege verbindend zijn voor de latere toepasselijkverklaring.

sub 3° *Uitlegging*. In het nederlandsche staatsrechts is eene, wat men noemt, authentieke interpretatie onbekend, id est eene officiëele uitlegging van de wet door den wetgever zelven. Het wezen van het staatsrecht laat *stricto sensu* niet toe dat de wetgever zij uitlegger, evenmin degeen die haar uitvoert, maar wel de rechter die de wet toepast. In Nederland onbekend, kent het regeeringsreglement wèl eene *interpretatio authentica* door SAVIGNY in zijn Systeem omschreven dat: „durch ein neues Gesetz oder auch durch ein wahres Gewohnheitsrecht bestimmt wird, wie ein älteres Gesetz verstanden werden soll."

Die authentieke interpretatie doet heel leuk in artikel 29 haar intrede in onze koloniale instellingen, niet doordacht, niet bediscussiëerd, bijna ongemerkt. Men meene nu niet, al staat er in artikel 29: uitlegging van alle algemeen verbindende verordeningen, dat die authentieke interpretatie zich mag uitstrekken tot wetten en koninklijke besluiten. De beteekenis van den term „algemeene verordening" in dit artikel stelde ik reeds in het licht.

Uitlegging door den gouverneur-generaal, in overeenstemming met den raad van Indië, van wet of koninklijk besluit is hier niet bedoeld. Dáártoe is de gouverneur-generaal nimmer bevoegd, want dan zou deze treden op het gebied der beide andere koloniale wetgevers. Edoch authentieke interpretatie van een wettelijk voorschrift is denkbaar door dezelfde macht die 't vaststelde. Dat is het beginsel en uit krachte dáárvan kan de gouverneur-generaal bij koloniale ordonnantie eene uitlegging geven van bepalingen eener vroegere koloniale ordonnantie. Die uitlegging geldt dan als de zienswijze der regeering en moet als zoodanig tot richtsnoer worden genomen door de administratieve macht, de organen der regeering, maar den rechter bindt ze bij de toepassing der oorspronkelijke ordonnantie niet.

Er wordt in de praktijk nog al eens gebruik gemaakt van dit middel om den zin van min duidelijk geredigeerde ordonnantiën

vast te stellen, hetzij door middel van circulaires, administratieve voorschriften, missives, later in het Bijblad opgenomen, hetzij bij wijze van *errata* in het officiëele staatsblad tusschengevoegd.

Uit het hierboven ontwikkelde volgt dat beide wijzen aan nogal eenige bedenking onderhevig zijn. Immers het Bijblad heeft geen officiëel karakter en de daarin opgenomen beslissingen en zienswijzen binden alleen de administratieve ambtenaren, voor wie ze bestemd zijn, bij de uitvoering der aldus nader aan hen verklaarde voorschriften, maar ze zijn niet *algemeen verbindbaar.*

De in de tweede plaats genoemde wijze heeft rechtens niet de minste kracht. Een merkwaardig voorbeeld van deze manier van interpretatie vinden we in het staatsblad van het jaar 1883. Bij koninklijk besluit van 13 October 1882 no. 26 werd eene radicale wijziging gebracht in het militaire strafstelsel van het crimineel wetboek voor N. I. 't Werd afgekondigd in Indië bij staatsblad 1883 no. 54 en daarin lezen we:

„Art. 20. De artt. 16, 18, 26 en 29 — 52 van het crimineel wetboek voor het krijgsvolk te lande zijn voor Nederlandsch-Indië afgeschaft." Duidelijk en klaar. Onder de niet afgeschafte art. 19 — 25 komt het zeer oude beginsel van militair strafrecht voor, in art. 21 neêrgelegd, houdende verbod aan den militairen rechter om geldboeten op te leggen met last om die straf, waar ze bedreigd mocht zijn, bij het vonnis te veranderen in arrest of detentie. Het opleggen van vermogensstraffen door krijgsraden was daardoor uitgesloten. Dat was een stelsel en dat lang gegolden had. Het staatsblad toonde nu aan dat dit beginsel van artikel 21 niet was afgeschaft. Wilde men wel het principe doen vervallen dan behoorde dat uitdrukkelijk te geschieden.

Eenigen tijd daarna wordt het volgende in het staatsblad afgedrukt:

ERRATA.

„In no. 54 van het staatsblad van dit jaar, houdende afkondiging van het Koninklijk Besluit van 13 October 1882 no. 26, tot wijziging van het Crimineel Wetboek voor het krijgsvolk te lande staat:

in. . . . . . enz.

in artikel 20: De artikelen 16, 18, 26 en 29 — 52 van het Crimineel Wetboek voor het krijgsvolk te lande.

moet zijn: De artikelen 16, 18 — 26 en 29 — 52 van het Crimineel Wetboek voor het krijgsvolk te lande."

Zonder eenigerlei onderteekening en uitsluitend in dien vorm.

Eene eigenaardige wijze van beslechten van betwiste casus; eene allerzonderlingste manier van authentiek interpreteeren.

Is nu het van oudsher van kracht geweest zijnde militaire strafrechtsbeginsel: nooit geldboeten opleggen aan een militair, daardoor afgeschaft? Of moet de rechter artikel 21 C. W. als nog steeds rechtens bestaande beschouwen?

Een ander specimen van uitlegging is te vinden in het besluit

van den gouverneur-generaal PAHUD, opgenomen in staatsblad 1858 no. 73 en dat zich betitelt: „Authentieke uitlegging van eenige bepalingen van het Reglement op de Drukwerken in Ned.-Indië."

Bij koninklijk besluit afgekondigd in staatsblad 1856 no. 74, op voordracht van den minister van koloniën MIJER genomen, werd nl. een drukpersreglement voor N. I. tot stand gebracht, door THORBECKE en na hem gewoonlijk: „het gewrocht der duisternis" genoemd. Waarom is mij nooit duidelijk geweest, want het drukpersreglement is in zijne zeer krasse bepalingen expliciet en klaar genoeg en precies op dezelfde wijze tot stand gekomen als elk ander koninklijk besluit.

De regelmatige werking van dat reglement werd verzekerd bij besluit van den gouverneur-generaal PAHUD, afgekondigd in staatsblad 1856 no. 75. Drukpersreglement met het besluit van den gouverneur-generaal stonden in Nederland, zooals we bij artikel 110 zullen zien aan heftige aanvallen bloot, die den minister van koloniën MIJER aanleiding gaven met den gouverneur-generaal in nader overleg te treden, waarvan nu in 1858 de genoemde authentieke interpretatie het gevolg was. En wat bevat nu het besluit van den gouverneur-generaal PAHUD van staatsblad 1858 no 73? Eene wijziging en eene aanvulling van het koninklijk besluit, waarbij het drukpersreglement werd vastgesteld, die dus eveneens bij koninklijk besluit hadden behooren te geschieden. Belangrijk vooral de aanvulling, want daardoor werd het systeem van het drukpersreglement veranderd en een nieuw gewichtig beginsel, in het reglement niet bekend, aangenomen: de eisch van den dolus, van het opzet, of zooals in het besluit staat, van het *kwaad* of *boosaardig* opzet. Maar al zou men met de regeering van 1858 meêgaan, die de wijziging en aanvulling eene authentieke interpretatie noemt, dan nog mist staatsblad 1858 no 73 rechtsgeldige kracht omdat, zooals we weten, eene authentieke interpretatie van een algemeen bindend voorschrift, op grond van het principe *quisque verborum suorum optimus interpres* mogelijk is maar alleen geschieden kan door de macht die het bindend voorschrift gaf; in casu was dit de koninklijke opperbestuurder en daarom kon er van eene uitlegging van Diens besluit door den gouverneur-generaal geene sprake zijn.

Van dezelfde onregelmatigheid getuigt de interpretatie van artikel 93 van het bij koninklijk besluit vastgestelde reglement op de rechterlijke organisatie, gegeven in staatsblad 1876 no. 225. De ordonnantie van staatsblad 1886 no. 146 is geene interpretatie maar eene wijziging en uitbreiding van eene vroegere ordonnantie.

Sub 4° *Schorsing*. We hebben bij de behandeling van artikel 23 gezien dat het pleit bij de toekenning der bevoegdheden aan den gouverneur-generaal beslist werd en, behalve wijziging, ook schorsing van wetten en koninklijke besluiten aan den gouverneur-generaal is onttrokken; derhalve heeft het alleen beteekenis voor koloniale ordonnantiën, wier werking de gouverneur-gene-

raal in overeenstemming met den raad van Indië *schorsen* kan, wat ziet op het tijdelijke van den maatregel en hierin verschilt schorsen van buiten werking stellen, dat voor onbepaalden tijd geschiedt. Van schorsing is ook sprake in artikel 43 R R waar het juist opzettelijk is gebezigd om dat tijdelijke van den maatregel uit te drukken.

Sub 5°. *Intrekking* van algemeene verordeningen, nl, intrekking eener bestaande koloniale ordonnantie. Ook hiervoor eischt artikel 29 R R overeenstemming met den raad van Indië. Zeer natuurlijk, want waar onze staatsinstellingen den gouverneur-generaal bij de vaststelling der ordonnantie bonden aan overeenstemming, en zij op die wijze tot stand kwam, daar kan niet eenerzijds beslist worden dat die ordonnantie moet vervallen. Wordt een onderwerp op nieuw geregeld, dan worden in den regel uitdrukkelijk de vroegere regelingen van datzelfde onderwerp ingetrokken. Stricto iure zou dat niet noodig zijn om het algemeene rechtsbeginsel dat het latere voorschrift het vroegere doet vervallen, maar wenschelijk en aanbevelenswaardig is de bestaande gewoonte. Die nieuwe regeling, de vaststelling eener nieuwe ordonnantie, eischt de overeenstemming met den raad van Indië, die dan tegelijkertijd verkregen wordt voor de intrekking der vroegere.

Stel daarentegen dat het vroeger geregelde onderwerp is vervallen en geene nieuwe voorziening noodig geacht wordt of dat opheffing van enkele maatregelen wenschelijk voorkomt, dan moet de ordonnantie, die geregeld heeft, speciaal worden ingetrokken ook met overeenstemming van den raad van Indië. Ipso iure vervalt krachtens artikel 11 alinea 2 van staatsblad 1864 no. 6, de ordonnantie waarbij ingeval van onteigening, de verklaring geschiedde van algemeen nut, indien niet binnen een jaar de eindaanwijzing der perceelen heeft plaats gehad. De wetgever is eveneens bevoegd bij de algemeene verordening te bepalen dat ze slechts gedurende een bepaalden daarin uitgedrukten tijd werken zal. Van deze bevoegdheid maakte de rijkswetgever o. a. gebruik bij de wet tot schorsing van het uitvoerrecht op suiker, staatsblad 1887 no. 35, die ipso iure den 1sten Juni 1892 verviel. Een voorbeeld van intrekking door den hoogeren wetgever eener bepaling van eene koloniale ordonnantie vindt men in staatsblad 1879 no. 203 waarbij werd afgekondigd een koninklijk besluit tot intrekking van het veelbesproken artikel 2 no. 27 van het algemeen politiestrafreglement voor inlanders. Het opperbestuur was, onder verantwoordelijkheid van den minister VAN REES, derhalve van oordeel dat intrekking van legistatieve producten gemaakt door de indische regeering kon geschieden door den koninklijken opperbestuurder, terecht om artikel 20 R R.

Sub 6°. In één geval schrijft het regeeringsreglement de *herziening* voor van koloniale ordonnantiën nl. in artikel 59. De heeredienstregelingen moeten periodiek worden herzien en voor deze herziening bij ordonnantie is ook noodig de overeenstemming met den raad van Indië.

Sub 7° en 8°. Als de gouverneur-generaal gebruik maakt van zijne buitengewone bevoegdheden op wetgevend gebied door wetten, koninklijke besluiten en wat hieraan is gelijkgesteld *buiten werking te stellen* dan behoort dit te geschieden bij ordonnantie waartoe dus de overeenstemming gevorderd wordt.

Sub 9°. *Uitstellen der afkondiging* van algemeene verordeningen is niet beperkt tot koloniale ordonnantiën. Het *nomen generis* omvat hier de wetten, koninklijke besluiten en koloniale ordonnantiën. Voor de afkondiging is geen termijn gesteld en zooals de geschiedenis aantoont is eene termijnsbepaling met voordacht achterwege gelaten. Afkondiging is eene daad van den gouverneur-generaal als hoofd der uitvoerende macht, en de afkondiging houdt geen verband met de legislatieve attributen van den gouverneur-generaal. De raad van Indië staat dan ook geheel buiten de afkondiging. Door artikel 29 wordt nu echter aan de uitvoerende macht een band opgelegd, door den eisch dat de gouverneur-generaal, niet als wetgever *in* de koloniën, maar als hoofd der uitvoerende macht, de overeenstemming van den raad moet verkrijgen, indien het hoofd der uitvoerende macht van oordeel is dat de afkondiging eener algemeene verordening behoort te worden uitgesteld. Waarom die voorwaarde van overeenstemming aan de uitvoerende macht is opgelegd blijkt niet. Er is blijkbaar geene distinctie gemaakt tusschen de attributen van den gouverneur-generaal op legislatief en op zuiver administratief terrein; tusschen den gouverneur-generaal als wetgever en den gouverneur-generaal als hoofd der uitvoerende macht. Artikel 29, slordig geredigeerd als het is, komt eerst voor in het III° ontwerp zonder voldoende toelichting doch overdacht of niet, het wil de overeenstemming met den raad van Indië bij deze daad van uitvoering, onverschillig door wien de algemeene verordening tot stand kwam.

---

## Artikel 30.

Wanneer de Gouverneur-Generaal, in de gevallen waarin overeenstemming wordt gevorderd, zich niet vereenigt met het advies van den Raad van Nederlandsch-Indië, wordt de uitspraak des Konings door hem ingeroepen.

De Gouverneur-Generaal kan, zonder die uitspraak af te wachten, de door hem noodig gekeurde maatregelen op eigen gezag en verantwoordelijkheid nemen, wanneer hij oordeelt, dat langer verwijl de veiligheid of de rust van Nederlandsch-Indië of andere gewigtige algemeene belangen zou in gevaar brengen.

Alvorens die maatregelen worden genomen, deelen de Gouverneur-Generaal, de vice-president en de leden van den Raad elkander schriftetijk hunne gevoelens mede. Het onderwerp wordt daarna op nieuw aan een beraadslaging in den Raad, onder het voorzitterschap van den Gouverneur-Generaal, onderworpen. De Gouverneur-Generaal stemt in dit geval mede en heeft bij staking, eene beslissende stem.

Ter deelneming aan deze beraadslaging worden de leden van den Raad opgeroepen, die ingevolge art. 36 afwezend zijn, en zich op de eilanden Java en Madura bevinden.

Zij zijn gehouden onverwijld aan die oproeping te voldoen.

---

In het II$^{e}$ ontwerp voorgesteld, onderging dit artikel in het III$^{e}$ ontwerp eene kleine redactiewijziging aan het slot en werd onveranderd zonder discussie aangenomen. Wel had er eene korte schriftelijke gedachtenwisseling over plaats zoo als ons zal blijken. Feitelijk heeft de zeer buitengewone bevoegdheid van artikel 30 R R altijd bestaan onder de O. I. C. en dien feitelijken toestand wilde de staatscommissie van 1803 voor het eerst tot wet verheffen en artikel 30 R R wortelt in de artikelen 24—26 van het ontwerp-charter, doch door die staatscommissie werd voorgesteld twee maatregelen uit te zonderen n.l.: capitulatie met den vijand en het belastingwezen, voor welke beide onderwerpen de gouverneur-generaal steeds zou gebonden blijven aan de overeenstemming met den raad van Indië. Het vorig artikel

toonde aan welke de maatregelen zijn waarvoor de overeenstemming moet worden verkregen edoch indien de raad van Indië niet meêgaat met het voorstel van den gouverneur-generaal, indien de raad zijne medewerking weigert en zich verklaart tegen den voorgestelden maatregel, dan zou deze naar de gewone regelen achterwege moeten blijven. Nu geeft echter artikel 30 aan den gouverneur-generaal het recht zijn wil te volgen, 's raads gevoelen en het zijne aan de uitspraak des Konings te onderwerpen en alvast op eigen gezag den raad van Indië op zij en den maatregel door te zetten. — Een vreemde figuur maakt artikel 30 in het regeeringsreglement. Schoorvoetend en na heel wat gehaspel was het standpunt van den raad van Indië verhoogd door op wetgevend gebied zijne medewerking te eischen. Het doel is geweest, volgens de uitdrukkelijke verklaring der regeering, om den gouverneur-generaal onvoorwaardelijk te binden aan het gevoelen der meerderheid van den raad *telkens wanneer hij gebruik wil maken van zijne wetgevende macht.* Niet ik maar de minister cursiveerde. Zóó was het een stelsel, maar dit logisch toepassen wilde men toch niet. Ook hier werd gebalanceerd. Er werd op het stelsel eene uitzondering voorgesteld, maar eene van zoo ver strekkende gevolgen dat het gemaakte voorbehoud het beginsel illusoir kan maken. Van tweeën één: òf men acht het noodzakelijk waar de gouverneur-generaal treedt op wetgevend gebied hem te beperken door de medewerking van den raad te eischen òf men geve de macht uitsluitend aan den gouverneur-generaal, zonder eenigerlei beperking en hetzij met of zonder verplicht hooren van den raad. Maar men wilde den invloed van den gouverneur-generaal die ook waar het de wetgeving betreft 's Konings bevelen moet opvolgen, doen heerschen over de mogelijke afwijking van gevoelen van den raad van Indië, wien geen bevelen kunnen gegeven worden. Om dat te bereiken werd ook hier het bascule-systeem toegepast en aan het gevoelen van één grooter waarde toegekend dan aan dat van het college. Het persoonlijk gevoelen toch van den gouverneur-generaal moet, waar het wetgeving betreft, als regel getoetst worden aan het beredeneerd gevoelen van het college, doch die regel wordt vernietigd telkens wanneer de gouverneur-generaal op zijn stuk blijft staan. Bedenkt men nu dat de gouverneur-generaal altijd, zoo vaak hij wil den raad kan praesideeren en anderen gelasten kan in de vergadering van den raad inlichtingen te geven, dan is hierin reeds een waarborg gelegen dat een besluit niet overijld zal worden genomen; bedenkt men verder dat de gouverneur-generaal persoonlijk zijne meening kan aandringen, ook na deskundige voorlichting en dat door de beraadslaging in den raad eene overtuiging gevestigd wordt over het al of niet noodzakelijke van een door den gouverneur-generaal voorgestelden maatregel, dan mag worden aangenomen dat, als de raad er zich tegen verklaart, op zeker tijdstip de maatregel niet noodig of niet wenschelijk is. De raad heeft ook eene overtuiging en zal die wel alleen baseeren op goed doordachte en steekhoudende argumenten.

's Raads overtuiging moet nu zwichten en de gouverneur-generaal kan zijn wil doorzetten. De waarborgen die in beginsel noodzakelijk werden geacht op wetgevend gebied, kunnen in eens worden opgeheven en de gouverneur-generaal wordt ook op dit gebied autocraat. Hem dat autocratisch karakter ook bij de wetgeving in de koloniën zooveel mogelijk te verzekeren is het doel geweest van artikel 30 en dit doel werd na de gevoerde schriftelijke gedachtenwisseling eerst in het II^e^ ontwerp belichaamd in een voorschrift. De regeering zelve had eerst de groote macht, thans verleend, niet voorgesteld; haar I^e^ ontwerp bevatte aan het slot van artikel 21 alleen de thans bestaande eerste alinea, maar het II^e^ ontwerp kwam nu met een geheel afzonderlijk artikel ongeveer geheel gelijkluidend aan artikel 30. Die toevoeging was een gevolg van den wenk van eenige leden der kamer in het voorloopig verslag, die het onvoorwaardelijk binden van den gouverneur-generaal aan de medewerking van den raad te kras vonden en dus op een veiligheidsklep zonnen. Die veiligheidsklep is artikel 30. Anderen ging nog verder of liever nog meer terug; die leden begonnen uit te pluizen: de raad van Indië is een college, zeiden ze, een college beslist bij meerderheid van stemmen en dus kan de raad zich b.v. met 3 tegen 2 stemmen verklaren tegen een voorstel van den gouverneur-generaal; het gaat niet om dezen daarvoor te doen zwichten en dus ten minste eenparig er tegen, eerst dan zal het verzet invloed moeten hebben anders gaat de gouverneur-generaal zijn gang zonder de uitspraak des Konings te moeten inroepen. Dat ware natuurlijk al te dwaas geweest en dan had men maar liever moeten voorstellen het artikel te doen luiden: In de gevallen waarin overeenstemming met den raad van Indië gevorderd wordt, behoeft de gouverneur-generaal zich aan 's raads gevoelen niet te storen. Immers allicht zou één lid het gevoelen van den gouverneur-generaal zijn toegedaan, eenparig verzet zou er niet zijn en zou het zwaartepunt der beslissing van den raad in handen van één enkel lid zijn gelegd. Tegen het aannemen van zulk eene stelselloosheid zijn de koloniale instellingen gelukkig bewaard gebleven. Maar wel ving de minister den losgelaten ballon d'essai op: 't is waar, was het antwoord, mijn voorstel strekte om ingeval van verschil de uitspraak des Konings in te roepen en af te wachten; maar het denkbeeld om den geuverneur-generaal inmiddels maar zijn gang te laten gaan lacht mij bijzonder toe; ergo ziehier eenige nieuwe bepalingen en nu in één artikel saamgevat. De kamer keurde het goed.

Artikel 30 bevat nu een tweeledig voorschrift, alinea 1 is te onderscheiden van alinea 2, 3 en 4. De eerste alinea bepaalt dat als de gouverneur-generaal den maatregel, door hem voorgesteld, niet urgent acht de invoering er van wordt afhankelijk gesteld van de uitspraak des Konings. Moet eventueel in dit en in het tweede geval de Koning beslissen tusschen den gouverneur-generaal eenerzijds en den raad van Indië anderzijds? m. a. w. moet er eene keuze gedaan worden tusschen de beide zienswijzen? Neen, de Koninklijke opperbestuurder

is volkomen zelfstandig in zijne beslissing, kan van beide opiniën afwijken en eene eigen zienswijze volgen zonder gebonden te zijn aan de strijdige meeningen aan Zijn oordeel onderworpen; de uitspraak wordt ingeroepen, zegt artikel 30 alleen; de eerste alinea van artikel 30 R R zou geen zin hebben soms zelfs onuitvoerbaar zijn als de Koning, voorziende in het gemis eener gevorderde overeenstemming, niet zelfstandig kon bepalen en beslissen, lezen we in een kabinetsschrijven van den minister van Rees aan den gouverneur-generaal van Lansberge. Er is meer: krachtens artikel 20 kan de Koning eene regeling op wetgevend gebied, waartoe overigens de gouverneur-generaal onder het daar besproken drieledige voorbehoud bevoegd is, aan hem onttrekken en zelf regelen. Niet anders gebeurt in den casus van artikel 30 R.R. en hier is dus de Koning evenmin gebonden aan eene andere meening dan die Hem door zijn verantwoordelijken minister ter overweging wordt aangeboden, als waar Hij zelf regelt bij koninklijk besluit op voordracht van den minister genomen. De vraag, die niet quaestieus was maar in Indië tot twijfel leidde, heeft zich voorgedaan in 1879 bij de intrekking van artikel 2 n. 27 van het politiereglement voor inlanders, waaromtrent geene overeenstemming verkregen werd, doch daar er geen periculum in mora was, bleef de zaak opgeschort tot dat de Koning beslist zou hebben; Diens beslissing viel anders uit dan de gouverneur-generaal had voorgesteld en anders dan de meening die de raad van Indië had voorgestaan; bij het kabinetsschrijven, dat het koninklijk besluit vergezelde, wees de minister namens den opperbestuurder uitdrukkelijk er op dat het een onjuist denkbeeld was dat de Koning tusschen eene der beide meeningen zou moeten kiezen.

De 2e, 3e en 4e alinea's voorzien in het geval dat de gouverneur-generaal van oordeel is dat de uitvoering van den maatregel geen uitstel lijden kan en schrijven de wijze van handelen voor. Die drie zinsneden, wortelende in het ontwerp-charter, zijn historisch ontleend aan artikel 49 eener engelsche *Parliaments-Act* van 1833 en de minister deed daarop een beroep, doch vergat de *Amending-Act* die reeds in 1786 het oude van ons overgenomen bestuursstelsel, uitgedrukt in het *governor-general* and *council* had laten vervallen, die de macht van den britschen gouverneur-generaal had uitgebreid, zoodat sedert het einde van de vorige eeuw voor de engelsche koloniën gold het *governor-general* in *council.* Welnu in dit stelsel — de Engelschen zijn waarlijk zoo dwaas niet om vreemde lappen op een gaaf kleed te zetten — was de *Parliaments-Act* van 1833 geheel op zijn plaats, want deze wet gaf nu enkele waarborgen tegen de macht van den *governor-general* en in plaats van eene uitbreiding was ze juist eene besnoeijing der onbeperkte macht van den engelschen gouverneur-generaal die eigener gezag handelde, terwijl de *council* zuiver adviseerend lichaam was, maar sedert 1833 werd de *governor-general* bij meeningsverschil verplicht evenals de leden van den *council* schriftelijk hun gevoelen te ontwikkelen wat wellicht tot

overeenstemming van gevoelen leiden kon. Zóó was de zaak. En wat verklaarde de minister? Eene bepaling hiermede — nl. met de engelsche wet van 1833 — zakelijk overeenkomende is thans in het nieuwe ontwerp opgenomen. Dit *zakelijk* is een unicum! De minister vergat dat het regeeringsreglement omtrent den raad van Indië een geheel ander beginsel aannam dan voor de britsche koloniën gold en wat dáár paste in het stelsel van een college dat tot niets anders dan tot adviseeren geroepen was op elk gebied, voor Nederlandsch-Indië eene anomalie werd waar de raad ook tot medewerken geroepen werd bij de wetgeving; dat de strekking eener bepaling als die van artikel 30 R R voor Britsch-Indië was eene beperking der macht van den gouverneur-generaal, en voor Nederlandsch-Indië moest dienen om die uit te breiden buiten de grenzen door het regeeringsreglement getrokken.

Wanneer kan de gouverneur-generaal, zonder de uitspraak des Konings af te wachten, alvast den maatregel tot stand brengen en uitvoeren? Altijd als hij wil. Wel noemt de tweede alinea van artikel 30 twee gevallen op: mogelijk gevaar voor de veiligheid of voor de rust van de koloniën, maar die opnoeming wordt dadelijk geneutraliseerd door de toevoeging: of andere gewichtige algemeene belangen, want het oordeel wanneer deze gevaar kunnen loopen, berust ook alleen bij den gouverneur-generaal; zeer terecht bezigt het artikel den conditionalis in fine van alinea 2: *zou* in gevaar brengen; dat eventueel uitstel gevaar kán te weeg brengen; natuurlijk, anders zou het te laat zijn. *Gouverner c'est prévoir.* 't Ware voldoende geweest te spreken van het algemeene belang, dat den gouverneur-generaal bevoegd maakt zijn wil tegen den raad van Indië door te zetten; 't is toch niet recht duidelijk waarin het verschil tusschen rust en veiligheid precies is gelegen. Men zou zeggen dat als de veiligheid in gevaar komt, de rust niet minder bedreigd wordt, en dat als er gevaar is voor de rust 't met de veiligheid ook niet bijster goed gesteld is. De gouverneur-generaal zegt dus, zoo hij periculum in mora aanwezig acht: ik wil, 't geschiede. Maar eveneens moet dan de uitspraak des Konings worden ingroepen, doch artikel 30 schrijft evenmin hiervoor, zonderling genoeg, een termijn voor. Eer nu de uitspraak van den Koninklijken opperbestuurder komt is de maatregel in werking getreden; komt de zaak bij het opperbestuur, dan kunnen de omstandigheden al zoodanig veranderd zijn dat het oordeel over de handeling van den gouverneur-generaal niet geheel zuiver meer wezen kan, vooral omdat die einduitspraak op zoo verren afstond moet geveld worden. En die uitspraak zelve? Ze stelt of den gouverneur-generaal in het gelijk of den raad van Indië of geen van beiden. In het eerste geval heeft de meening van twee personen, minister van koloniën en gouverneur-generaal, die beiden of een van beiden aan Indië volslagen vreemd kunnen zijn, meerdere waarde dan de meening van het college, waarvan in de eerste

plaats moet verwacht worden dat zijn oordeel en zijne overtuiging is gegrond op ervaring en op kennis der behoeften van de koloniën, ergo van het al of niet noodzakelijke van maatregelen die koloniën betreffende. In het tweede geval, dus wanneer èn het opperbestuur èn de raad van Indië het schadelijke of niet wenschelijke van den maatregel aanneemt, heeft deze niettemin geruimen tijd gewerkt, wellicht gepaard met belangrijke uitgaven om niet te spreken van den knak toegebracht aan het prestige van den gouverneur-generaal. In het derde geval primeert de opvatting van den minister omtrent de eischen van het algemeen belang der koloniën boven de overtuiging der autoriteiten in de koloniën. In alle gevallen een kiem van gespannen verhouding tusschen die verschillende machten.

De 3e en 4e alinea stellen vast welke vormen moeten worden in acht genomen als de gouverneur-generaal gebruik maakt van de bevoegdheid hem in de 2e alinea toegekend. Er moet vooraf eene schriftelijke gedachtenwisseling plaats hebben, en daarna eene mondelinge, tusschen gouverneur-generaal, vice-president en leden van den raad; nu worden de personen die deel uitmaken van het college op den voorgrond geplaatst, wat in strijd is met het karakter van den raad als college; immers de vraag mag niet zijn hoe eenig lid van een college, administratief of rechterlijk, zich individuëel heeft uitgelaten of hoe hij gestemd heeft in raadkamer, en dit geldt ook voor den raad van Indië, wiens vergaderingen geheim zijn en welbewaakt; de vraag is alleen welk het gevoelen is door een college *qua talis* geuit; op dit beginsel, ook geldig bij de verhouding van den raad tot den gouverneur-generaal, maakt de 2e alinea inbreuk. Ergo moeten alsnu de gouverneur-generaal, de vice-president en ieder lid schriftelijk hun gevoelen uiteenzetten en deze nota's moeten bij allen circuleeren opdat allen kennis dragen van elkanders meening. Artikel 30 eischt die schriftelijke gedachtenwisseling van *de* leden nl. van álle leden zonder onderscheid; ze moet wel onderscheiden worden van de beraadslaging in eene door den gouverneur-generaal voor te zitten vergadering. Tot deze vergadering moeten worden opgeroepen alle leden van den raad; zijn er van op reis in commissie gezonden krachtens artikel 36, dan álle leden waar ze ook zijn op Java en Madura; zijn er leden op de buitenbezittingen belast met eene zending dan behoeven deze niet te worden opgeroepen blijkens alinea 4 van artikel 30. Nu doet zich hier het vreemdsoortige geval voor dat alle leden van den raad van Indië zonder uitzondering, onverschillig of ze zich op Java of Madura of op de bnitenbezittingen bevinden, wel moeten deelnemen aan de schriftelijke gedachtenwisseling maar dat de tegenwoordigheid van alle leden bij de deliberatie, bij de zitting van den raad, belegd om te trachten tot een vergelijk te komen en daarom imperatief het praesideeren dier zitting door den gouverneur-generaal gelast, niet noodig is. Alinea 4, die deze beperking bevat, spreekt alleen van *deze beraadslaging*, nl. die in de

voorafgaande alinea is genoemd ná de schriftelijke gedachtenwisseling. Bij de toepassing van artikel 30 is die eisch van schriftelijke gedachtenwisseling dus kennisneming door alle leden waar ze ook zijn, van ieders bemerkingen, des te onpraktischer, omdat als er van die toepassing sprake is, altijd urgentie zal bestaan maar de gouverneur-generaal van zijne bevoegdheid tot het nemen van den maatregel alleen mag gebruik maken onder het omschreven tweeledige voorbehoud van schriftelijke gedachtenwisseling en mondelinge beraadslaging. Rationeel was de opmerking in het voorloopig verslag over het Ie ontwerp dat, waar de uitoefening der bevoegdheid aan die beide factoren wordt gebonden de tweeledige voorwaarde niet moet kunnen worden verzwakt door de bevoegdheid van artikel 36 om leden van den raad met eene zending te belasten en daarom werd de wenschelijkheid uitgesproken om, ter voorkoming van dat gevaar, in artikel 30 te bepalen „dat niet zoude worden beraadslaagd zoolang één lid afwezig is." De opmerking was zeer juist Dit beaamde ook de minister; het aantal leden moet niet kunnen worden verminderd door het opdragen van zendingen, zei de minister en voegde er aan toe: eene bepaling in dezen geest is thans in het ontwerp opgenomen. De bedoeling bleek goed maar de opneming eener bepaling als door de kamer aangegeven werd vergeten. En vandaar dat de inconsequentie, waarop ik wees, is blijven bestaan door het onveranderd laten van de 4e alinea, die nu uitdrukkelijk alleen maar de oproeping voldoende acht en wel eischt dat de opgeroepen leden onverwijld daaraan zullen moeten voldoen edoch niet of niet tijdig teruggekeerd, gaat de vergadering van den raad, die tegen een bekwamen tijd zal moeten uitgeschreven worden opdat dit afwezige lid of de afwezige leden in de gelegenheid worden gesteld te Batavia te zijn, niettemin door. De korte zakelijke redactie der bijvoeging door de kamer aangegeven, door den minister beaamd, door beiden vergeten in te lasschen, zou ook dit voordeel gehad hebben dat niet enkel werd opgeroepen maar dat ook niet werd beraadslaagd zoolang een lid afwezig is. Zijn alle leden van den raad van Indië ter hoofdplaats Batavia, *ut fieri solet*, dan vervallen de bezwaren, waartoe dit artikel aanleiding geeft, grootendeels. In handen van een verstandig gouverneur-generaal, voor overtuiging vatbaar, kan het schadelijke van artikel 30 worden getemperd; in handen van een gouverneur-generaal, als BAUD in de discusiën ten tooneele voerde, is artikel 30 een zeer gevaarlijk wapen dat aan alle zijden wonden kan en een der hoofdbeginselen van onze instellingen ondermijnen.

Sedert de inwerkingtreding van het regeeringsreglement is artikel 30 driemalen toegepast: éénmaal, de 1e alinea, inroeping van 's Konings uitspraak doch de beslissing afgewacht, door VAN LANSBERGE in 1879 zooals ons bleek uit de toelichting op die alinea; te voren tweemalen de urgentie van den voorgestelden maatregel aangenomen, eerst in 1870 door MIJER, daarna in 1872 door LOUDON. Sedert niet meer

en was de raad van Indië dus één van zin met den gouverneur-generaal waar 's raads medewerking gevorderd werd of lieten de gouverneurs-generaal zich overtuigen. Onder Mijer betrof het een verzoek van het comité eener particuliere spoorwegmaatschappij om geldelijke hulp; de gouverneur-generaal stelde voor te helpen, de meerderheid van den raad van Indië was er tegen op grond dat in de door de wet bekrachtigde concessie uitdrukkelijk bepaald was, dat van den staat geene grootere bijdrage kon worden gevraagd dan de gestipuleerde maximum-rentegarantie en de raad achtte artikel 21 RR niet toepasselijk en den gouverneur-generaal dus niet bevoegd tusschenbeide te komen. De gouverneur-generaal vereenigde zich met die beschouwingen niet, de door artikel 30 gevorderde schriftelijke gedachtenwisseling leidde tot geen vergelijk, in de raadsvergadering door den gouverneur-generaal gepraesideerd bleef de meerderheid consequent, de gouverneur-generaal persisteerde en zoo kwam staatsblad 1870 no. 51 tot stand, dat een krediet opende boven de begrooting onder nadere bekrachtiging der wet, op welk staatsblad ik nog nader terugkom. De wetgever, voor het voldongen feit geplaatst, heeft dat krediet bekrachtigd, evenals zoovele andere kredieten ook later, totdat de tweede kamer haar veto uitspraak in 1882. Van artikel 30 werd in 1872 door Loudon gebruik gemaakt en toen betrof het de toepassing van artikel 47 RR; de gouverneur-generaal stelde voor een vijftal inlanders uit de residentie Preanger-regentschappen te verwijderen door hun eene vaste verblijfplaats aan te wijzen elders; de raad van Indië was van oordeel dat het belang der openbare rust en orde voldoende gebaat was indien alleen de hoofdaanlegger werd verwijderd; ook toen werd de overeenstemming niet verkregen en klonk het *sic volo sic jubeo* en bij zijn besluit van 28 Augustus 1872 no. 11 paste de gouverneur-generaal zijn exorbitant recht toe op alle vijf personen; het werd bekrachtigd door het opperbestuur; hoe zou 't anders? als de uitspraak wordt ingeroepen werkt de genomen maatregel reeds, eer de uitspraak valt verloopt er heel wat tijd, en dan eene daad van den gouverneur-generaal ongedaan te maken, de zaak in statu quo ante te doen terugbrengen, den gouverneur-generaal zijn steun te onthouden door eene voordracht aan het opperbestuur om hem in 't ongelijk te stellen, daartoe gaat een minister niet spoedig over, bevreesd een crisis uit te lokken. Zoo wordt geredeneerd. Maar is dit zoo, dan is artikel 30 des te krachtiger veroordeeld, want dan zou de eenige waarborg, in 's Konings beslissing gelegen, tegen eigenmachtige handelingen van den gouverneur-generaal illusoir zijn. Als artikel 30 verdwijnt zal er niets verloren worden, maar zal de zuivere toepassing van de in 1854 aangenomen beginselen er bij winnen.

---

## Artikel 31.

De algemeene verordeningen vastgesteld, hetzij door de wetgevende magt in Nederland (wetten), hetzij door den Koning alleen (Koninklijke besluiten), hetzij door den Gouverneur-Generaal (ordonnantiën), worden door den Gouverneur-Generaal afgekondigd, en door den algemeenen sekretaris, of een der sekretarissen van het gouvernement gewaarmerkt.

Die afkondiging wordt gerekend geschied te zijn door plaatsing in het Staatsblad van Nederlandsch-Indië. Zij is, in geldigen vorm geschied, de eenige voorwaarde der verbindbaarheid.

De algemeene verordeningen werken terstond nadat hare afkondiging kan bekend zijn.

Wanneer geen ander tijdstip is vastgesteld, wordt de afkondiging gerekend bekend te zijn, op Java en Madura op den dertigsten dag, en in de overige koloniën en bezittingen op den honderdsten dag, na dien der dagteekening van het Staatsblad van Nederlandsch-Indië, waarin de verordening is opgenomen.

---

Alleen dit artikel omschrijft nauwkeurig het begrip van algemeene verordening, de drieledige onderscheiding waarin die term is gesplitst. Artikel 31 handelt over de afkondiging, het doel daarvan de verbindbaarheid en de inwerkingtreding. Van de algemeene verordeningen heeft men te onderscheiden de gewestelijke keuren; in de indische wetgeving wordt dit onderscheid 't best in het oog gehouden in artikel 1 van de indische strafwetboeken, waaruit blijkt dat aan de samenstellers in Nederland niet is ontgaan de beteekenis der tweede alinea van artikel 24 R R, terwijl dan ook het misdrijf van artikel 294 dier strafwetboeken niet is uitgebreid tot gewestelijke keuren. Deze keuren worden evenals de algemeene verordeningen alleen verbindbaar door afkondiging edoch de vorm verschilt. Artikel 31 ziet uitsluitend op algemeene verordeningen, de gewestelijke keuren worden beheerscht door staatsblad 1858 no. 17

en no. 18 waarover bij artikel 72 R R. Evenzeer moeten van algemeene verordeningen worden onderscheiden gouvernementsbesluiten, over de afkondiging waarvan het regeeringsreglement zwijgt.

De algemeene verordening ergo: wetten van den rijkswetgever, koninklijke besluiten en koloniale ordonnantiën, moeten worden afgekondigd niet zooals artikel 31 zegt *door* maar krachtens artikel 27 alinea 1 *op last* van den gouverneur-generaal, want de afkondiging is de eerste daad van uitvoering en artikel 27 legt aan den gouverneur-generaal de plicht op te zorgen voor de uitvoering der algemeene verordeningen en dáártoe de noodige bevelen te geven. De gouverneur-generaal kondigt niet af, hij beveelt dat de afkondiging zal geschieden. In het formulier voor wetten en koninklijke besluiten, artikel 32, *beveelt* de gouverneur-generaal; in dat voor de koloniale ordonnantiën, artikel 33, wordt het gebiedende *zal* gebezigd. En het is van gewicht dit in het oog te houden met het oog op het tijdstip waarop de algemeene verordeningen verbindend worden voor de ingezetenen. Indien de datum der plaatsing in het staatsblad, id est der afkondiging, dezelfde was en moest zijn als de datum waarop de gouverneur-generaal de afkondiging beveelt, dan zou het rechtsgevolg hetzelfde zijn, maar dat is bijna nooit het geval, zooals een enkele blik in het staatsblad aantoont. De gouverneur-generaal beveelt bij het vastgestelde formulier de afkondiging en moet onderteekenen, doch tevens wordt de waarmerking door den algemeenen secretaris of een der gouvernements-secretarissen geëischt. Een zonderlinge eisch om artikel 27 alinea 1 en om het hoofdbeginsel van bestuur van artikel 1. Die waarmerking, zoo als artikel 31 't noemt, is zooals artikelen 32 en 33 in fine leeren, de medeonderteekening door den algemeenen of gouvernements secretaris van het bevel tot afkondiging. Is het bevel door beiden onderteekend dan moet aan het bevel worden voldaan. Binnen welken tijd is niet bepaald, doch in den geest der staatsinstellingen ligt het, dat die afkondiging onmiddellijk geschiede. Daad van de uitvoerende macht, wier hoofd de gouverneur-generaal is, berust de beslissing wanneer zal worden afgekondigd uitsluitend bij den gouverneur-generaal, edoch vermits het regeeringsreglement wil, dat er overeenstemming besta tusschen den gouverneur-generaal en den raad van Indië om de afkondiging van algemeene verordeningen uit te stellen, brengt dit voorschrift en dat van artikel 32 mede dat onmiddelijke. althans zoo spoedig doenlijke afkondiging de bedoeling is van het regeeringsreglement. *Dadelijke* afkondiging eischt uitdrukkelijk alleen artikel 8 alinea 2 der comptabiliteitswet voor de begrooting en artikel 25 van het regeeringsreglement. Het tijdstip waarop de afkondiging plaats heeft blijkt uit den datum der uitgifte van het staatsblad en wordt door den algemeenen secretaris door onderteekening gecertificeerd. De datum der uitgifte verschilt van dien der sanctie van de algemeene verordeningen door den Koning en het contraseign van den minister, als 't wetten en koninklijke besluiten geldt, gerui-

men tijd, soms maanden, soms jaren, b.v. staatsblad 1888 n°. 161 en staatsblad 1892 no. 237; de datum der uitgifte van koloniale ordonnantiën verschilt met dien der onderteekening van den gouverneur-generaal altijd enkele dagen, vaak langer. Edoch alleen de datum der uitgifte beslist bij de bepaling wanneer eene algemeene verordening begint te werken.

Op welke wijze wordt eene algemeene verordening afgekondigd?

Door plaatsing in het staatsblad van Nederlandsch-Indië wordt de afkondiging gerekend (geacht) geschied te zijn, zegt artikel 31 en beslist hierdoor implicite dat er een staatsblad behoort te zijn. De uitgaaf van het staatsblad dagteekent van Juli 1816, van de komst der commissarissen-generaal, terwijl onder toezicht van den algemeenen secretaris sedert 1857 wordt uitgegeven een bijblad op het staatsblad. Het staatsblad is officiëel, wordt van regeeringswege uitgegeven en gedrukt ter landsdrukkerij. Het Bijblad is eene particuliere uitgave bevattende ambtelijke voorschriften niet enkel van de regeering maar ook van andere autoriteiten uitgaande, voorts aanschrijvingen, circulaires, soms uitleggingen van voorschriften. Is het staatsblad officiëel, het bijblad is dit niet, maar is niettemin eene vraagbaak voor administratieve ambtenaren omdat daarin ten opzichte van tal van zaken de zienswijze der regeering is nedergelegd en daarin ook gouvernementsbesluiten worden opgenomen, die niet in het staatblad zijn geplaatst. Welke maatstaf gebezigd wordt wat niet, wat wel in het staatsblad moet worden opgenomen blijkt niet. Voor algemeene verordeningen wordt de plaatsing in het staatsblad door artikel 31 alinea 1 uitdrukkelijk gelast, maar het indische staatsblad bevat ook tal van besluiten van den gouverneur-generaal waarop dan echter noch artikel 31 noch artikel 33 van toepassing is. Bij de plaatsing in het staatsblad heeft men in Indië het voorbeeld gevolgd van Nederland en wordt de term gebezigd: *uitgegeven den . .* wat dáár zeer juist is en in overeenstemming met de wet; doch hier ware 't, met het oog op de terminologie van artikel 31, correcter geweest de uitdrukking te bezigen: *afgekondigd den*... De datum van uitgifte moet worden vermeld om artikel 31 alinea 4 in fine. De vorm van uitgifte en de woorden er voor gebezigd komen eerst voor sedert de inwerkingtreding van het tegenwoordig regeeringsreglement. Vroeger werd de datum van uitgifte niet vermeld.

Het regeeringsreglement neemt in artikel 31 alinea 2 initio de fictie aan, dat de afkondiging die de algemeene verordening verbindend maakt gerekend, leze geacht, wordt geschied te zijn door plaatsing in het staatsblad. Na den dag dier plaatsing geldt *nescire leges nemini licet* en is een beroep op onbekendheid met den inhoud eener algemeene verordening uitgesloten. Is de afkondiging in geldigen vorm geschied dan is zij de eenige voorwaarde van verbindbaarheid. Dit beginsel bevat artikel 31 alinea 2 in fine en geldt dus alleen voor de drie species van algemeene verorde-

ningen doch hetzelfde beginsel is bij artikel 3 alinea 2 van staatsblad 1858 no. 17 ook aangenomen voor de gewestelijke reglementen en keuren van politie, wat den schrijver over eene bataviasche keur in het Weekblad van het recht no. 1421 onbekend bleek te zijn. De vraag heeft zich meermalen voorgedaan welke beteekenis aan dit beginsel in Indië moet worden gehecht en welke rechtsgevolgen het daar heeft. Mag de rechter bij de toepassing eener algemeene verordening in een onderzoek treden of ze door de bevoegde macht is tot stand gebracht binnen de grenzen zijner bevoegdheid? In Indië zeer zeker ja. De jurisprudentie beantwoordt deze vraag echter ontkennend en het hooggerechtshof heeft meermalen aangenomen dat de rechter niet in een onderzoek mag treden of de wetgever bij de regeling van eenig onderwerp de grenzen zijner bevoegdheid heeft overschreden. Met zekere tenaciteit houdt het hoogste rechtscollege aan die leer vast, 't laatst op nieuw bij een arrest van 5 Juli 1888. Ik acht 's hofs beslisting omtrent dit hoogst belangrijke punt nog al aan krachtige bedenking onderhevig; gestaafd is ze niet en soms lijden de overwegingen zelfs aan mindere juistheid; het arrest is een bewijs dat grondige kennis van het publieke recht nog niet is gemeen goed. De argumenten der door mij bestreden leer zijn een beroep 1e op artikel 20 der algemeene bepalingen van wetgeving in N. I.; 2e op artikel 31 alinea 2 van het regeeringsreglement; 3e op de historie van dit artikel. Toetsen we het eerste argument ontleend aan de algemeene bepalingen van wetgeving: al dadelijk merke men op dat artikel 20 anders luidt dan het analoge artikel in de nederlandsche A. B. en dat het den rechter ook in Indië verboden is de innerlijke waarde of billijkheid der wet te beoordeelen is volkomen waar edoch onder het voorbehoud in artikel 20 zelf aangegeven; maar het arrest laat het voornaamste uit dat artidel weg, het beginsel dat alles beheerscht, dat is: de rechter moet volgens de wet rechtspreken; wet hier gebezigd als nomen generis want in 1848, bij de vaststelling der algemeene bepalingen van wetgeving voor Indië, zocht men nog niet naar den onbepaalden term algemeene verordening, waarmede de koloniale instellingen pas in 1854 begiftigd werden. Welnu op dát beginsel van artikel 20 komt 't aan; dát is het richtsnoer voor den rechter en het fundament zijner uitspraken; dát is het adagium dat in de harten der rechters gegrift is en in de muren der politierechtzaal gegrift wezen mocht. Toepassing der wet alleen. Is de eerste plicht der ingezetenen gehoorzaamheid aan de wet, de eerste plicht van den magistraat is toepassing der wet. Maar dan moet het product van legislatie ook eene wet zijn, in casu eene algemeene verordening, en dat is ze alleen wanneer ze is tot stand gebracht door ééne der machten die bevoegd zijn haar in het leven te roepen. Aan wien anders de contrôle of het regeeringsreglement, dat de afbakening der bevoegdheden van de verschillende staatsmachten bevat, wordt opgevolgd, dan aan den rechter?

In de eerste plaats wordt door het principe van artikel 20 A. B. aan den rechter de plicht opgelegd om te onderzoeken of datgene, waarvan men de toepassing van hem vraagt, is eene wet want alleen déze is zijn richtsnoer. Vóór alles heeft hij zich de vraag te stellen of hij recht spreekt volgens eene algemeene verordening. En wat deze is, dat leert niet artikel 20 A. B. noch artikel 31 van het regeeringsreglement, maar het samenstel der voorschriften die de legislatieve bevoegdheid der koloniale wetgevers beheerschen. En na het beginsel te hebben vooropgezet, komt eene andere toelichting er van in artikel 20 en logisch — de Alg. Bep. zijn van goeden huize en een doordacht product — volgt dit voorschrift aan den rechter: als gij recht gaat spreken volgens de wet, algemeene verordening, en dus onderzoekt of ze dit in waarheid is, dan hebt ge alléén dàt na te gaan, want gij moogt in geen geval de innerlijke waarde of billijkheid der wet beoordeelen. Zeer natuurlijk: de rechter mag zich niet in de plaats stellen van den wetgever; de wil van dezen, concreet gemaakt in woorden, en niet de wil van den rechter beslist. De rechter mag nimmer bij de toepassing van eenig voorschrift treden in een oordeel op welke wijze de wetgever zijne taak vervult; of de belangen der gemeenschap naar zijne meening zijn bevorderd of geschaad; de rechter in één woord mag geene kritiek oefenen op den wetgever, veelmin zijn wil in diens plaats stellen.

Dat is het beginsel dat in onze koloniale instellingen echter niet onvoorwaardelijk, als in Nederland, geldt. 't Komt mij voor dat bij deze quaestie het uitgangspunt te zeer is een zuiver nederlandsch en niet het standpunt wordt ingenomen der indische staatsinstellingen. Eene scherpe uitspraak als van artikel 121 alinea 2 der grondwet: „de wetten zijn onschendbaar" wordt al dadelijk in het regeeringsreglement gemist. De hoofdbasis, waarop dan ook in Nederland 't krachtigst een beroep wordt gedaan bij de verdediging van de bestreden leer, valt hier al dadelijk weg; een hoofdargument dat, al kwam het in onze koloniale instellingen voor, evenwel niet mijne opinie aan het wankelen zou brengen, omdat alléén onschendbaarheid is erkend voor *wetten*, en dus onverzwakt het betoog blijft dat er sprake moet zijn van eene *wet*, d. w. z. van een, op de in de grondwet voorgeschreven wijze, door de dáárin bevoegd verklaarde machten in het leven geroepen voorschrift. Bovendien: is in Nederland altijd uitgesloten een onderzoek naar de innerlijke waarde of de billijkheid eener wet, niet alzoo in de koloniën waar de staatsinstellingen, zooals we zullen zien, dat onderzoek wel kennen, doch niet krachtens artikel 20 A. B. waarin verwezen wordt naar artikel 11 A. B. dat door artikel 75 alinea 3 van het regeeringsreglement is vervangen, want de daarin gebezigde term godsdienstige wetten bedoelt niet wetten in staatsrechtelijken zin, zooals ik reeds elders opmerkte.

Bij het verschil van beteekenis der beide rechtsbeginselen in Nederland en in de koloniën moet men er zich voor hoeden die beginselen te interpreteeren van zuiver nederlandsch standpunt.

Ook uit krachte van den inhoud van artikel 20 A.B. handhaaf ik de bewering, dat de rechter niet alleen bevoegd maar verplicht is te onderzoeken of er eene algemeene verordening is in den zin der koloniale staatsinstellingen. We lezen daarin toch juist dít: De rechter moet volgens de algemeene verordeningen rechtspreken. Als hij die *beoordeelt*, (er staat niet: *toepast*) dan mag hij in geen geval (er worden blijkbaar meerdere gevallen ondersteld waarin beoordeeling te pas komt) de innerlijke waarde of billijkheid der algemeene verordeningen beoordeelen; dit laatste mag hij alleen doen in het geval van artikel 75 alinea 3 van het regeeringsreglement. Atqui ergo: beoordeeling door den rechter eener algemeene verordening erkend. Uitdrukkelijk aan die beoordeeling onttrokken twee zaken. De exceptie aangegeven wanneer de beoordeeling niet beperkt is maar in haar geheel. Dát leert art. 20 A. B. en van daar dat 's hofs beslissing „dat de rechter *in geen geval* de innerlijke waarde of billijkheid der wet mag beoordeelen" na het bovenontwikkelde niet houdbaar blijkt. Voorzeker, dát moogt ge nooit doen; ge moogt niet onderzoeken of b. v. de door artikel 120 van het regeeringsreglement geëischte bijzondere toelating niet in strijd is met de algemeene van artikel 105; evenmin of het billijk is dat waar alle ingezetenen zonder uitzondering, krachtens artikel 126 regeeringsreglement, het recht hebben openbare godsdienstoefeningen te houden, alleen zij niet wier roeping en doel het juist is: de zendelingen; ge moogt nimmer, als van u de toepassing der erfpachtsordonnantie gevraagd wordt, beoordeelen of de canon te hoog dan wel te laag is bepaald, of in de tariefwet de verhooging der in- en uitvoerrechten door de laatste wijziging in het belang is der welvaart; niets van dat alles, van wat zweemt naar beoordeelen der waarde of billijkheid van het geregelde onderwerp mag de rechter doen. Maar dat doet hij niet wanneer hij in een onderzoek treedt of de regeling inderdaad door de daartoe bevoegde macht is tot stand gebracht. Bij dat onderzoek treedt hij niet in een oordeel over het onderwerp, hij beoordeelt niet de intrensieke waarde of de billijkheid, maar den inhoud. Hij onderzoekt niet of 't onderwerp goed of slecht is geregeld, maar alleen wie 't regelde, en of deze tot regelen bevoegd werd verklaard, en of de uiterlijke waarde d. i. de vorm strookt met het regeeringsreglement. 't Kan allerminst van de koloniale staatsinstellingen, die schier alle waarborgen aan de ingezetenen onthouden die in 't moederland aan de individuën als deelen der gemeenschap geschonken zijn, om hun al die vrijheden te verzekeren die zij tot hunne volkomen ontwikkeling behoeven — een beginsel zijn om waar zij zelve de ingezetenen uitsluiten van eenigerlei invloed op of medewerking aan de totstandkoming der algemeene verordeningen, zelfs den waarborg te onthouden dat er althans eene macht is in de koloniën, de rechter, die er tegen waakt dat niet op onbevoegde wijze gebods- en verbodsbepalingen op de ingezetenen toepasselijk worden gemaakt; 't kan niet het beginsel van ons regeeringsreglement zijn dat b. v. de

rechter lijdelijk straffen zou moeten opleggen, door eene onbevoegde macht bedreigd, waar tegelijkertijd het beginsel gehuldigd wordt van artikel 88 van het regeeringsreglement, het in elk strafrecht der beschaafde natiën, behalve in het militaire strafrecht van Nederland en zijne koloniën, van kracht zijnde beginsel *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali.* En *lege* zal dan toch, vooral waar er sprake is van misdrijf en straf, wel beteekenen „als niet op wettige wijze een feit tot misdrijf is gestempeld en door de bevoegde macht straf daartegen is bedreigd." Er is meer en dat nader aantoont dat onze instellingen de door artikel 20 A. B. onder tweeledig voorbehoud erkende beoordeeling eener algemeene verordening door den rechter nader hebben gesanctioneerd. Onder het drieledig begrip „algemeene verordeningen" vallen niet de gewestelijke reglementen en keuren van politie, tot het maken waarvan het eerste deel van artikel 72 van het regeeringsreglement de hoofden van gewestelijk bestuur bevoegd verklaart, terwijl het tweede deel van dat artikel hen machtigt ook straffen te bedreigen tegen de overtreding van hunne gebods- en verbodsbepalingen, en die strafbedreiging aan regels wil zien onderworpen bij eene algemeene verordening te stellen. Het eerste deel van het artikel kent legislatieve bevoegdheid toe aan anderen dan de gewone koloniale wetgevers, doch in beperkte mate, en met een bepaald aangewezen object tot regeling, i. e. reglementen en keuren van politie, terwijl het gebied waarvoor ze werken kunnen, beperkt is tot het gewest, omdat het gezag van dien politiewetgever eveneens berperkt is tot het gewest, waarin hij krachtens artikel 68 alinea 2 het bestuur uitoefent in naam van den gouverneur-generaal. Artikel 72 RR schept eigenlijk niet zoozeer een politiewetgever nevens den gewonen, nevens de door onze staatsinstellingen erkende, drie koloniale wetgevers maar bevat eene delegatie voor een speciaal object van wetgeving aan een gedelegeerde van de uitvoerende macht. Aan den eisch van artikel 72 is voldaan door de ordonnantiën van staatsblad 1858 no. 17 en 18. In de eerste bepaalt artikel 2 omtrent die legislatieve producten der hoofden van gewestelijk bestuur: „Zij mogen zich niet uitstrekken tot onderwerpen van algemeen strafrecht noch iets inhouden strijdig met verordeningen door een hooger gezag *binnen den kring zijner bevoegdheid* uitgevaardigd." Hierdoor is er eene positieve wetsbepaling en nog wel vastgesteld door den gouverneur-generaal PAHUD die als minister van koloniën de auteur en verdediger was van het regeeringsreglement. Derhalve indien een politiereglement gebods- of verbodsbepalingen mocht inhouden in strijd met evengenoemd artikel en 't werd door den rechter toegepast dan zou dit artikel zijn geschouden en het hooggerechtshof zou verplicht zijn, indien schending van artikel 2 van staatsblad 1858 no. 17 en verkeerde toepassing daarvan als cassatiemiddel werd voorgesteld, reglement of keur aan die positieve wetsbepaling te toetsen en dus moeten treden in een materieel onderzoek naar de grenzen der bevoegdheid van den politiewetgever. Zou de cassatierechter dan

kunnen overwegen: „dat de juistheid of onjuistheid van die bewering geen punt van onderzoek mag uitmaken"? Immers neen, want dan zou hij in botsing komen met artikel 171 no. 2 R. O. We zien dus dat de koloniale instellingen een materiëel onderzoek van déze producten van legislatieve macht erkennen en dat de bewering van het hof althans nooit kan opgaan ten aanzien dáárvan.

En waarover moet dat materiëel onderzoek zich uitstrekken?

1o. of eenig onderwerp van algemeen strafrecht door den politiewetgever is geregeld. 2o. of de keur of het reglement iets inhoudt in strijd met de verordeningen, uitgevaardigd door een hooger gezag binnen den kring zijner bevoegdheid. Hierbij onderzoekt de rechter dus én de grenzen der bevoegdheid van den politiewetgever én die van de drie koloniale wetgevers. Ergo maakt die bevoegdheid in casu wel degelijk een punt van onderzoek uit. Eilieve, zou dan de bewering nog wel steun vinden, dat wel voor ééne species van wetgeving, maar niet voor de andere species elk materiëel onderzoek naar de bevoegdheid der macht, die de algemeene verordening in het leven riep, aan den rechter was onttrokken? dat hetzelfde boek voor den rechter nu eens een geopend en dan weêr een gesloten boek zou zijn? En opmerking verdient de opneming der woorden *binnen den kring zijner bevoegdheid* n.l. van het hooger gezag, van de drie koloniale wetgevers, eene opneming die met voordacht moet zijn geschied, want noodzakelijk was ze niet, allerminst indien de gouverneur-generaal PAHUD van oordeel ware geweest dat het regeeringsreglement, waarvan hij de vader was, per se een onderzoek daarnaar door den rechter had uitgesloten en dat de fundamenteele wet voor de koloniën zulk een onderzoek onvoorwaardelijk had verboden.

Resumeerende zien we derhalve na deze ontwikkeling, dat in het arrest niet de nadruk wordt gelegd op het hoofdbeginsel van artikel 20 A. B., waarop alles aankomt en dat den grondslag vormt van den geheelen inhoud zoodat de argumentatie zich op dat hoofdbeginsel baseeren moet, en dat de overweging nu alleen gesteund moet worden door een onderdeel van dat beginsel dat niet eens onvoorwaardelijk geldt zooals de considerans zou doen vermoeden, wat blijkt èn uit den inhoud van artikel 20 A. B. èn uit de positieve wetsbepaling van artikel 2 staatsblad 1858 no. 17.

Het tweede argument tot staving van de bestreden leer is ontleend aan artikel 31 alinea 2 van het regeeringsreglement: „Die „afkondiging wordt gerekend geschied te zijn door plaatsing in het „staatsblad van N. I. Zij is, in geldigen vorm geschied, de eenige „voorwaarde van verbindbaarheid." De beteekenis der afkondiging en het eerste gedeelte dezer alinea besprak ik reeds. Het tweede gedeelte vormt het argument van 's Hofs arrest, met specialen nadruk op het woord *eenige*, waaruit volgens het arrest ten duidelijkste blijkt dat de rechter elke verordening welke in geldigen vorm in het staatsblad is afgekondigd moet toepassen.

Ik moet gulweg verklaren dat die consequentie van de praemisse

mij volstrekt niet ten duidelijkste gebleken is, 't is mij verre van duidelijk; het tegendeel echter wèl en die afwijkende opinie wensch ik te verdedigen. 't Schijnt velen toe alsof er alleen door de afkondiging eene algemeene verordening bestaat, dat de afkondiging beslissend is om van eene algemeene verordening te kunnen spreken. Die meening is erroneus. We moeten wel degelijk onderscheiden tusschen de algemeene verordening èn hare afkondiging. Niet de afkondiging stempelt een product van wetgevende bevoegdheid der drie koloniale wetgevers tot eene algemeene verordening, want deze bestaat ook zonder haar. Eene algemeene verordening bestaat rechtens zoodra er een product is van de macht bevoegd tot de regeling en eene wet of koninklijk besluit door den Koning is onderteekend en door den minister gecontrasigneerd, eene koloniale ordonnantie door den gouverneur-generaal is onderteekend en door den algemeenen secretaris gewaarmerkt. De begrootingswet bestaat rechtens gewoonlijk in December; het koninklijk besluit b. v. van 15 Augustus 1886, zie staatsblad 1887 no. 44, bestond rechtens ook, al waren ze in Indië nog niet ontvangen met den last tot afkondiging. Het koninklijk besluit van 25 Februari 1876 bestond al zestien jaren en werd eerst afgekondigd in staatsblad 1892 no. 237. Evenzoo koloniale ordonnantiën die rechtens bestaan ook vóór hare afkondiging. Deze afkondiging nu is de plaatsing in het staatsblad die, zooals ik hierboven suo loco opmerkte, aan geen termijn gebonden is en aan het rechtsbegrip van algemeene verordening niet inhaerent is, geene essentie er van is. Ze is eene publicatie aan de ingezetenen, ze brengt den inhoud der rechtens bestaande algemeene verordening ter hunner kennis op de formeel aangegeven wijze, maar ze schept niet de algemeene verordening: want waartoe geschiedt de afkondiging? artikelen 32 en 33 antwoorden zeer correct: „opdat niemand hiervan ontwetendheid voorwende." En van af het tijdstip dier kennisgeving, dat zooals we weten niet het tijdstip is waarop de algemeeme verordening rechtens in 't leven trad, baat den ingezetenen geen beroep meer op onbekendheid met haar inhoud en is ze voor allen verbindend, m. a. w. zonder de formeel geldige afkondiging behoeven de ingezetenen de wet niet te kennen, want de conditio sine quâ non, de *eenige* voorwaarde dáárvoor is die afkondiging. Edoch hieruit volgt nog geenszins dat, al is aan den last tot afkondiging eener algemeene verordening voldaan, de rechter die zou *moeten* toepassen, als hem blijkt dat ze niet émaneerde van de tot legislatie door onze staatsinstellingen aangewezen machten, als dus het product rechtens niet bestaan kan, en dit staatsrechtelijke vitium, van niet door eene tot wettelijke regeling bevoegd verklaarde macht tot stand te zijn gekomen, kan niet worden gedekt door de daad van een ander, van de uitvoerende macht, door de afkondiging. De afkondiging, d. i. de vorm, vermag niet eene regeling van een onbevoegde, ergo geene rechtens bestaande regeling, tot een rechtsbestaan te verheffen. De vlag der afkondiging vermag niet de

clandestiene lading te dekken. Eene bepaling is geene wet zoolang zij niet alle vereischten vereenigt en deze zijn tweeërlei: 1o. de wet moet uitgaan van de bevoegde macht, 2o. zij moet van deze uitgaan in den voorgeschreven vorm, zegt OPZOOMER. Voorzeker, *dit* staat door artikel 31 alinea 2 R R vast: dat geen ingezetene kan zeggen dat hij de wet niet kende; om deze bewering te ontgaan wordt de fictie aangenomen van alinea 2 initio en onverschillig of hij al dan niet met den inhoud van een wetsvoorschrift bekend was, het is voor hem verbindend geworden. Maar in artikel 31 alinea 2 ligt in geenen deele een verbod opgesloten aan den ingezetene om te zeggen: met den inhoud ben ik volkomen bekend maar dien inhoud wraak ik. Op 't formeele heb ik geene aanmerking maar wel op de materie en als mij e. g. eene belasting wordt opgelegd krachtens een gouvernementsbesluit, dan verbiedt het regeeringsreglement dat door artikel 58, of als in- en uitvoerrechten van mij worden geëischt krachtens bij koloniale ordonnantie vastgestelde tarieven, dan is de vordering onrechtmatig. De toepassing der wet vraag ik van den rechter die rechtspreekt volgens de wet, en onder dit generieke begrip behoort óók de fundamenteele wet het regeeringsreglement. Zal dan de rechter beslissen dat de vordering rechtmatig is en op de wet gegrond? Neen; iets anders is de algemeene verordening, iets anders de afkondiging, iets anders de werking, en van déze drie factoren hangt de toepasselijkheid af. Het onderzoek van den rechter behoort drieledig te zijn en logisch in de eerste plaats tot object te hebben of er in casu van eene algemeene verordening volgens onze koloniale staatsinstellingen sprake is, om na dit materiëele onderzoek na te gaan of, zoo er eene algemeene verordening bestaat, zij ook verbindend is geworden op formeel geldige wijze en in de derde plaats of ze in werking is getreden, want men heeft te onderscheiden de verbindbaarheid die alleen effect heeft zoo de verordening in werking trad, en dan past de rechter, als aan de drie faktoren is voldaan, de wet toe. Maar hij mag dit niet doen als een dier factoren ontbreekt.

*Algemeene verordeningen* toch worden alleen verbindend door afkondiging. Deze is de thesis van artikel 31 alinea 2, waardoor het drieledige onderzoek geboden wordt in de aangegeven volgorde. En nu voere men mij niet te gemoet dat dit zou zijn eene petitio principii, dat is zoo niet, want de bestreden leer stelt: „door afkondiging ontstaat eene verbindende algemeene verordening" en deze thesis vindt geen steun in de wet, want deze zegt uitdrukkelijk dat de afkondiging is de eenige voorwaarde der verbindbaarheid, waarvan? van algemeene verordeningen. En vandaar dat ik recht heb mijne thesis te stellen zooals ik deed, die staat op den basis van 't regeeringsreglement waarin ik onmogelijk met het arrest lezen kan een imperatief voorschrift aan den rechter dat hij elk afgekondigd product van wetgeving *moet* toepassen. Er staat niet: de afkondiging is de eenige voorwaarde tot *toepasselijkheid*, maar

er staat: is de eenige voorwaarde van *verbindbaarheid* en dat is heel iets anders.

Bovendien de stelling van het arrest is zelfs in 's hofs eigen systeem niet juist. Immers uit het woord *eenige* van artikel 31 alinea 2 zou dan luce clarius blijken dat elke formeel geldig afgekondigde verordening door den rechter *moet* worden toegepast. Welnu die stelling moet gewraakt. Van toepassing eener verordening door den rechter kan alleen sprake zijn niet alleen na afkondiging maar zeer nadrukkelijk eerst na hare inwerkingtreding. De befaamde landrenteordonnantie van den 3den April 1872, een ware poisson d'avril, afgekondigd den 9den d. a. v. kon nimmer toepassing erlangen vóór den 1sten Januari 1873, tijdstip van inwerkingtreding. De verordening, die het rechtswezen ter oostkust van Sumatra organiseerde, bestond rechtens den 21sten Februari 1887, werd afgekondigd den 19den Maart 1887, en trad in werking den 1sten Juli 1887, zoodat van toepassing ná de afkondiging alléén geene sprake kan zijn. Et huius modi multa alia. Men denke slechts aan 't regeeringsreglement zelf. En hierom ook had ik recht te beweren dat mij in geenen deele het tweede argument overtuigend bewijs oplevert voor de bestreden stelling die mij in plaats van luce clarius duister genoeg schijnt.

Het derde argument voor de bestreden leer is gelegen in de historie van artikel 31 alinea 2. Ik erken gulweg dat het slotargument, schoon enkel aangegeven en niet ontwikkeld, 't meest indruk maakt. Het beroep op artikel 20 A. B., op de woorden van artikel 31 alinea 2 van het regeeringsreglement scheen niet zeer krachtig en na het omtrent die beide punten ontwikkelde is aan die beide argumenten voldoende recht gedaan. Maar de historie? Waar de woorden onduidelijk mochten zijn, wat in casu niet het geval is, daar kan de wordingsgeschiedenis eener wetsbepaling ons tot gids strekken, en zij kan zelfs een betrouwbaren gids blijken voor de kennis van des wetgevers wil. Het arrest geeft den indruk alsof de bestreden leer een punt van breed en gewichtig debat heeft uitgemaakt, als resultaat waarvan juist de termen van artikel 31 alinea 2 gekozen zijn. Laten we dan de geschiedenis der wording van artikel 31 alinea 2 RR nauwgezet nagaan en zien of deze mij van het door mij ingenomen standpunt terugbrengt. Het Ie ontwerp bevat in artikel 22 alinea 2: „Die afkondiging is de voorwaarde van verbindbaarheid en wordt „gerekend geschied te zijn door plaatsing in het Staatsblad van N. I." Tot toelichting er van zegt de minister: „Tot hiertoe bestond in N. I. geen wettelijk voorschrift omtrent de voorwaarde der verbindbaarheid van algemeene verordeningen; dit artikel, bestemd om in die leemte te voorzien, onderscheidt de af te kondigen verordeningen in wetten en ordonnantiën enz. — het overige bespreekt de ratio der onderscheiding." Het voorloopig verslag

over dit ontwerp kritiseert wel de tweeledige onderscheiding van den term „algemeene verordening" die eene drieledige beteekenis heeft, betwijfelt de noodzakelijkheid der afkondiging van alle algemeene verordeningen, ook van de zoodanigen die, zooals de regeling der heerendiensten, voor elk gewest in 't bijzonder behooren tot stand te komen, en keurt het af dat de termijnen van inwerkingtreding bij het regeeringsreglement en niet bij latere speciale verordeningen worden bepaald. Ten aanzien van het onderwerp dat ons bezig houdt echter geen woord. In het IIe ontwerp bevat artikel 23 geheel dezelfde bepaling als artikel 22 van het primitieve ontwerp en bij de toelichting van dat artikel 23 erkent de regeering de juistheid der aanmerking dat de uitdrukking „algemeene verordening" eene drieledige beteekenis heeft en neemt deze dan ook thans op; voorts is zij van oordeel dat de plaatsing in het staatsblad van algemeene verordeningen, al zijn deze bestemd om in een bepaald gewest te werken, niet gevaarlijk is, terwijl zij ten slotte de termijnen handhaaft. Bij het over dit IIe ontwerp uitgebrachte voorloopig verslag wordt bij het artikel over de quaestie evenmin gesproken, maar bij artikel 25 van het tweede ontwerp, dat het formulier der afkondiging van koloniale ordonnantiën bevatte — het tegenwoordig artikel 33 van het regeeringsreglement — komt voor 't eerst de zaak ter sprake, incidenteel alleen, naar aanleiding van de in dat formulier voorkomende woorden: „den Raad van N. I. gehoord", die men onvolledig en onjuist achtte daar waar overeenstemming met den raad geëischt wordt, hetzij die werkelijk verkregen is, hetzij de gouverneur-generaal bij gemis van overeenstemming op eigen verantwoordelijkheid zijn wil doorzet. Hiertegen werd aangevoerd dat het ongeraden is de formulieren zoodanig in te richten dat daarin als met den vinger gewezen worde op de verhouding op zeker tijdstip tusschen den gouverneur-generaal en den raad van Indië bestaande; men meende dat het aan het publiek in Indië onverschillig moet zijn hoe de ordonnantie is tot stand gekomen. — Dit werd weêrsproken op grond dat een staatsstuk bovenal waarheid moet behelzen en daarenboven zou het de vraag zijn, en hier wordt de quaestie geëffleureerd, of de rechterlijke macht wel verbindende kracht zou toekennen aan eene ordonnantie waarvan het bewezen kan worden dat zij niet op de wijze daarin vermeld tot stand was gebracht of bij welker vaststelling de gouverneur-generaal de grenzen zijner bevoegdheid zou zijn te buiten gegaan. Vooral ook uit dit oogpunt achtte de groote meerderheid van eene afdeeling de zaak van zooveel gewicht dat zij de opneming van verschillende formulieren in de wet onvermijdelijk keurde. We zien dus hier door de kamer, niet naar aanleiding van artikel 23 de quaestie principiëel behandeld, maar incidenteel bij den inhoud der formulieren de vraag gesteld niet, en hierop lette men wel, of de rechter al of niet bevoegd is een materiëel onderzoek in te stellen naar het onderwerp dat geregeld is en of dit door de bevoegde macht geregeld is, maar of de rechter door onderzoek naar het formeele

gedeelte der afkondiging mag beslissen dat het formulier geen waarheid behelst en de gouverneur-generaal òf den raad van Indië niet heeft gehoord òf de overeenstemming al dan niet heeft verkregen. Zóó werd de quaestie geposeerd. En dáárop antwoordt de regeering, bij de algemeene beschouwingen over de macht van den gouverneur-generaal om ordonnantiën tot stand te brengen, met of zonder verkregen overeenstemming van den raad, het volgende: „En wat nu de vrees betreft dat de rechtbanken *op het gemis van overeenstemming met den raad* het niet verbindende van eenige verordening zouden gronden, het voor Nederland geldend beginsel van onschendbaarheid der wetten moet ook voor alle koloniale wetten gelden, door welke macht ook vastgesteld. Gelijk reeds hierboven gezegd is, eene bepaling in den geest der 2de zinsnede van artikel 115 der grondwet wordt in artikel 34 (23 oud) alinea 2 aangetroffen. De rechter zal volgens die bepaling alleen hebben te letten of *afkondiging* der algemeene verordeningen die hij geroepen wordt toe te passen, op den bij het regeeringsreglement voorgeschreven voet heeft plaats gehad." De minister bleef voorts het door hem voorgestelde formulier handhaven en oordeelde dat de woorden „den Raad van N. I. gehoord" slechts dan onwaarheid behelsden, wanneer er in 't geheel geene gedachtenwissseling met den raad heeft plaats gehad; hij zag geen nut hoegenaamd, maar wel de oorzaak van veel ongelegenheid, in de nauwkeurige aanwijzing hoedanig in elk geval de verhouding van den gouverneur-generaal tot den raad van Indië is geweest. Het gevaar — zoo vervolgt de minister — dat de rechterlijke macht verbindbaarheid zou ontzeggen aan eene verordening *waarvan de afkondiging niet vermeldt hare vasttelling in overeenstemming met den Raad* kan niet bestaan: de 2de alinea van artikel 34 waakt *dáártegen.* Bij het betrekkelijke artikel, door de aangebrachte wijzigingen in het ontwerp artikel 34 geworden, wordt van de principiëele quaestie niet gerept. Evenmin bij de openbare behandeling. In de discussiën wordt het punt, bij de schriftelijke gedachtenwisseling incidenteel ter sprake gebracht, niet gereleveerd. Het argument uit de historie geput moet dan berusten op het hierboven vermelde antwoord van den minister. Onderzoeken we de waarde hiervan: Allereerst moet worden geconstateerd, dat de minister als praemisse stelt de mogelijkheid van ontzegging door den rechter van verbindende kracht aan eene algemeene verordening op grond van gemis van overeenstemming met den raad, omdat de positieve verklaring daarvan in het formulier wordt gemist; en daarop beweert de minister dat eene bepaling, analoog met die van artikel 115 der grondwet, ook in artikel 31 alinea 2 wordt aangetroffen. Edoch daarin vergiste de minister zich ten zeerste, die aan soortgelijke vergissingen niet zelden leed; men denke aan het treurige debat over artikel 24, aan zijne herhaalde erkenning dat hij geen jurist was en daardoor veeltijds een antwoord moest schuldig blijven, aan 's ministers houding bij het door THORBECKE streng juridisch en logisch gevoerde debat over het dispen-

satierecht, aan de verdediging speciaal van het vijfde hoofdstuk, door hem overgelaten aan zijn ambtgenoot van justitie. Reeds werd er door mij op gewezen dat ons regeeringsreglement de duidelijke en pertinente uitspraak van de grondwet: „de wetten zijn onschendbaar" niet kent, en dat de gouverneur-generaal PAHUD zelf door de positieve wetsbepaling van artikel 2 zijner ordonnantie van 1858 staatsblad no. 17 het materieel onderzoek naar het onderwerp eener wettelijke regeling heeft gedecreteerd, wat hij in zijn stelsel onmogelijk had kunnen doen, indien het beginsel der onschendbaarheid van de wet, onverschillig hoe deze tot stand kwam, mits formeel geldig, in de koloniale staatsinstellingen door hem ware erkend, terwijl het dan bovendien vaststaan moest, dat aan die woorden de beteekenis ooit zou kunnen worden gehecht, die ze in de grondwet hebben. En nu zal wel niemand in de woorden van ons artikel 31 alinea 2: „Zij is, in geldigen vorm geschied, de eenige voorwaarde der verbindbaarheid" kunnen lezen of daaruit juridisch kunnen construeëren de onschendbaarheid der wetten. De minister dwaalde dan ook volkomen; die bepaling van artikel 34 alinea 2 van het regeeringsreglement is er niet eene in den geest van artikel 115 der grondwet, maar is overgenomen uit artikel 1 van de Algemeene Bepalingen voor Nederland en *dit* strekte tot voorbeeld, geenszins de grondwet. Dit argument heeft geene waarde, want alleen uit eene uitdrukkelijke verklaring als in artikel 115 van de grondwet, die we niet kennen in 't regeeringsreglement, zou kunnen worden geopineerd vóór de bestreden leer en dáárop wordt dan ook in Nederland beroep gedaan maar niet op de A. B. Maar was de beteekenis welke die woorden „de wetten zijn onschendbaar" in het nederlandsche straatsrecht hebben den minister, die ze blijkbaar losjes bezigde, wel duidelijk? Est ratio dubitandi. Was het den minister bekend hoe scherp THORBECKE die „zonderlinge" uitdrukking gehekeld had, die hij noemde „een nieuwe spreuk waarvoor ieder als voor eene gesloten deur zal blijven stilstaan", elders: eene phrase! Wist de minister dan niet hoe het oordeel luidde van dien schrijver, die onbetwistbaar toch de nestor is gebleven der nederlandsche schrijvers over het staatsrecht en van wien ten aanzien der zoo gewichtige grondwetsherziening van 1848 moet getuigd worden *quorum pars magna fuit?* Maar die „zonderlinge" uitdrukking, die „gesloten deur", die „phrase" die 2[de] alinea van artikel 115 der grondwet, ze was eene geheel nieuwe, eerst in 1848 tusschengevoegd, zonder dat daartoe eenige aanleiding bestond in de voorstellen der staatscommissie of andere uitgesproken wenschen. Doch over den zin en de beteekenis dier woorden bestond tusschen de regeering en de kamer geen verschil en deze werd door beiden, regeering en kamer, uitdrukkelijk geconstateerd. Ze is deze, zegt de hoogleeraar BUIJS, de beslissing van de vraag of de inhoud van de wet al of niet met de grondwet overeenstemt, komt alléén aan den wetgever toe. En deze beteekenis, nader in

de dubbele kamer als de eenig juiste erkend, is sedert door de schrijvers aangenomen. Er kan, zegt prof. BUIJS, alzoo geen redelijke twijfel bestaan omtrent den zin der 2$^{e}$ zinsnede van artikel 115 en voor mijn betreurden leermeester staat de beteekenis der „zonderlinge" uitdrukking vast, die geene andere opvatting toelaat dan deze: dat zij den rechter verbiedt te onderzoeken of de inhoud van de wet met de grondwet al of niet overeenstemt.

Ergo enkel en uitsluitend aan het onderzoek van den rechter onttrokken, wat men is gaan noemen, het toetsingsrecht *scilicet* aan de grondwet, maar geene quaestie is er ooit gerezen of de rechter in Nederland bevoegd was provinciale reglementen, plaatselijke verordeningen, keuren van waterschappen en algemeene maatregelen van bestuur te beoordeelen en te toetsen aan de vraag of deze door de bevoegde macht werden in het leven geroepen. De nederlandsche jurisprudentie heeft sedert lang die bevoegdheid van den rechter aangenomen en prof. BUIJS sluit zich geheel daarbij aan.

Welnu, in de koloniale staatsinstellingen kennen we het geval niet, het enkele geval waarvoor de woorden „de wetten zijn onschendbaar" eenige beteekenis kunnen hebben. Hier kennen we geene grondwet, ook niet iets soortgelijks, want het regeeringsreglement is uit den aard van den geheel verschillenden staatsrechtelijken toestand van Nederland en van deze bezittingen, geheel iets anders en alleen een bestuursreglement, een samenstel van bepaald vastgestelde regelen overeenkomstig welke de koloniën en bezittingen moeten worden geregeerd in den zin door den Koninklijken opperbestuurder gewild, en namens Dezen, en volgens welke de gouverneur-generral, die krachtens uitdrukkelijke volmacht regeert, van zijn bestuur verantwoording schuldig is, niet aan de geregeerden maar aan den lastgever, den Koninklijken opperbestuurder door diens verantwoordelijken minister van koloniën. Het regeeringsreglement mag van uit staatsrechtelijk oogpunt nimmer eene grondwet worden genoemd. Indien dus de bewering bij de toelichting van artikel 31 alinea 2 door den minister, ik zou haast zeggen gedachteloos geuit, opging, *quod nego iterumque nego*, dan zou vooreerst men den moed moeten hebben de staatsrechtelijke ketterij te verkondigen dat er eene grondwet is voor de koloniën, *quod absurdum*, en na deze absurditeit zou er alleen overblijven de uitsluiting van het toetsingsrecht der algemeene verordeningen aan het regeeringsreglement alléén, m. a. w. artikel 31 alinea 2 zou, in dien onlogischen en onjuridischen gedachtengang, dan alleen het verbod inhouden aan den rechter te onderzoeken of eene algemeene verordening strijdt met het regeeringsreglement, maar voor het overige zou dan, evenzeer als in Nederland, de bevoegdheid des rechters onbetwist blijven om de algemeene verordening zelve aan het materiëel onderzoek te onderwerpen of nl. haar object door den bevoegden legislator is geregeld. Edoch waar we geene grondwet kennen in deze koloniën en de moederlandsche hier niet

geldt, daar blijkt het door den minister, trouwens ten onrechte, gedaan beroep op artikel 115 der nederlandsche grondwet, dat zooals we zagen geenszins de bron was van artikel 31 alinea 2 eene zeepbel te zijn, uiteenspattende zoodra men haar aanraakt. En mèt die woorden, al decreteerde 't regeeringsreglement even uitdrukkelijk: „de wetten zijn onschendbaar", dan nog zou mijn betoog onverzwakt blijven even als mijne overtuiging. Want ik sta op vasten bodem en bevind mij in een gezelschap dat niemand betwisten zal de élite der geestesaristocratie te zijn, ik bedoel in dat van THORBECKE en OPZOOMER. „Zou men dan meenen — vraagt de eerste — van de phrase een schild te maken voor eene wet tegen de grondwet? Het is onmogelijk dat men dit meene. Men zou de eenheid der wetgeving verbreken; de grondwet zou ophouden grondwet te zijn; en de gewone wetgever, die zijn bestaan en zijn recht enkel uit de grondwet ontleent boven de grondwet wezen." Kan 't kernachtiger worden uitgedrukt? En hoe scherp geeselt OPZOOMER de zienswijze dat de „phrase" zelfs eenige beteekenis zou hebben voor de grondwet en verbieden zou het onderzoek naar de al of niet grondwettigheid eener wet door den rechter, als hij zegt: „Het is dan geen grondwet meer, die zelfs den gewonen wetgever bindt, maar eene gewone wet, die hij kan afschaffen. Hij is dan volstrekt niet meer aan haar onderworpen, hij is de almachtige onbekende heerscher. Bepaalt de grondwet, dat de drukpers vrij is, hij kan een censuur invoeren, want de rechter mag zijne voorschriften niet aan de grondwet toetsen . . . . . Zóó eerst is er in waarheid willekeur en zijn de grondrechten der burgers verloren." En hoe klemt die vreeze te meer in koloniën. Doch welke zienswijze men volgens 't nederlandsche staatsrecht nu wil huldigen, die van THORBECKE en OPZOOMER, die eene beweerde onschenbaarheid zelfs van de grondwet verwerpen en den rechter het toetsingsrecht toekennen, of die van BUIJS, die de onschendbaarheid voor de grondwet aanneemt, maar het onderzoek naar de grenzen der bevoegdheid van de macht die andere onderwerpen regelde toelaat, voor de indische staatsinstellingen hebben die zienswijzen alleen in zoover invloed als daaruit voortvloeit dat, hoe betwistbaar reeds bij 't bestaan van die „phrase" in de grondwet, het gemis er van als in 't regeeringsreglement eigenlijk de quaestie elimineert en geen verbod dááruit kan worden geput aan den rechter om te onderzoeken of eene algemeene verordening door de *bevoegde* macht tot stand is gebracht. *Quod erat demonstrandum.* Wat blijft er, na dit alles, over van de toelichting van den minister PAHUD, door den gouverneur-generaal PAHUD later in de koloniale ordonnantie van 1858 no. 17 zelven gewraakt? Maar dan het tweede deel van 's ministers schriftelijk antwoord, dat we hierboven wêergaven, en krachtens hetwelk naar zijn oordeel de rechter alleen heeft te letten of de afkondiging formeel volgens het regeeringsreglement heeft plaats gehad?

De nadruk valt hier op de *afkondiging* en dat de rechter te letten heeft of déze formeel geldig is, niemand die 't betwist. Doch hierbij moeten in 't oog gehouden worden de verschillende phasen van tot stand komen, rechtens bestaan, afkondigen en daardoor verbindbaar worden, en werken der algemeene verordeningen; dan onderscheide men toch den vorm en den inhoud eener wet, wat bij de behandeling van dit staatsrechtelijk onderwerp — en ook van andere! — nog al eens over 't hoofd wordt gezien; dan lette men er op dat de nieuwe „spreuk" in de grondwet van 1848, in 't regeeringsreglement onbekend, zegt niet dat de inhoud der wet onschendbaar is, maar de wet, zoodat, heeft ze beteekenis de „phrase" enkel voor 't formeele deel zin hebben kan, voor den vorm waarop het cachet van wet gedrukt kan worden, zooals dat uit de vergelijking met de vaste formulieren blijken moet. In die meening had de minister volkomen gelijk. Immers op de bovenontwikkelde gronden heeft de rechter bij de toepassing eener algemeene verordening te beoordeelen, *primo:* de inhoud der algemeene verordening, *secundo:* de vorm, de afkondiging, *tertio:* de inwerkingtreding en zonder deze drie factoren, in deze volgorde object van onderzoek, is eene toepassing rechtens niet mogelijk. 't Eerste is materiëel, het tweede en derde zuiver formeel. Welnu de historie van artikel 31 alinea 2 van het regeeringsreglement voor zoover ze iets toelicht, heeft uitsluitend betrekking op den tweeden factor, op de afkondiging. Elk materiëel onderzoek *ten dien aanzien*, maar ook ten dien aanzien alleen, is uitgesloten, en dat doet de 2e alinea van artikel 31 en dáárom kon in de memorie van beantwoording terecht worden gezegd dat er geen gevaar bestond dat de rechter eene algemeene verordening niet verbindbaar zou achten, als er niet in vermeld was dat ze *in overeenstemming met den Raad van Indië* werd vastgesteld; *dáártegen* waakt de 2e alinea van artikel 31, lezen we, maar ook dáártegen alleen. Ze sluit een onderzoek uit naar de waarheid van het formulier waarvan de gouverneur-generaal zich moet bedienen, omdat het den rechter niets aangaat of de gouverneur-generaal overeenstemming verkreeg dan wel, *sua auctoritate*, ex artikel 30 handelt, want dit leert de historie der bepaling alleen dat de regeering wilde dat niemand, ook de rechter niet, zou beoordeelen hoe op zeker tijdstip de verhouding was tusschen gouverneur-generaal en raad van Indië. Ziedaar de beteekenis dier 2e alinea. Maar iets anders sluit ze *niet* uit, noch 't sub primo genoemde materiëele onderzoek, allerminst het sub tertio bedoelde formeele. Indien na het materiëele onderzoek van den inhoud der algemeene verordening, het den rechter door vergelijking van den vorm met artikel 32 of 33 R R blijkt dat dit formeele deel niet stipt is opgevolgd, dan doet 't er niet toe dat de verordening rechtens bestaat, want ze is niet verbindend geworden door den lapsus in den vorm; ze is den volke niet bekend gemaakt op de eenige wijze die de fictie *nescire leges nemini licet* mag doen aannemen; er kan van hare

werking, op welk tijdstip ook, nimmer sprake zijn, het sub tertio genoemde onderzoek vervalt, want nu bevat artikel 31 alinea 1 een uitdrukkelijk voorschrift. Eene algemeene verordening is er niettemin, omdat deze niet door de afkondiging bestaat maar door zich zelve. En dat is zóó waar en springt den meest verstokte in de bestreden leer in 't oog, dat de uitvoerende macht precies dezelfde algemeene verordening, maar dan met het vaste voorgeschreven formulier, onmiddellijk op nieuw publiceert, zonder tittel of jota aan de algemeene verordening te veranderen waarvan 't voorbeeld bestaat.

De *eenige* voorwaarde van verbindbaarheid is de formeel deugdelijke bekendmaking eener algemeene verordening ook al toont haar inhoud, id est, het geregelde onderwerp, aan, dat de regeling geschiedde door de macht daartoe aangewezen. Niet hierdoor alleen, dat er rechtens eene algemeene verordening bestaat door de bevoegde macht tot stand gebracht, is ze reeds toepasselijk, er wordt nog iets bijkomstigs, formeels, geëischt zal er sprake kunnen zijn of ze eventueel werken kan. Door dat bijkomstige alleen wordt elk beroep uitgesloten op onbekendheid met de wet, het is de eenige voorwaarde daartoe. Zóó is de beteekenis ook van 't woord *eenige*, waaraan het arrest een geheelen considerans wijdt, welks posita dan in de historie steun moeten vinden. Dien bijzonderen nadruk op dat woord gelegd ziende, met het onmiddellijk daarop volgende beroep op de geschiedenis van het artikel, komt men onwillekeurig in den waan alsof de wordingsgeschiedenis zich juist dáárop had geconcentreerd, alsof men juist door het bezigen van dát woord de zaak eens voor goed onbetwistbaar had willen beslechten. Edoch, merkwaardig genoeg, wordt over 't woordje *eenige* zooals we zagen, geen enkel woord gerept, nergens, noch in de schriftelijke gedachtenwisseling noch bij de openbare; veel minder kon daarop dus nadruk worden gelegd, en dat derhalve de historie op dit punt de motieven van het arrest zou kunnen bevestigen is eene dwaling van het hof. Voor 't eerst duikt dit woord op in de redactie van het III[e] ontwerp, waar het betrekkelijke artikel eene wijziging onderging door eene juistere distinctie van het begrip *algemeene verordening*, dat het hoofdpunt van het schriftelijk debat uitmaakte; het is eene bloote redactiewijziging waaraan de regeering zóó weinig gewicht blijkbaar hechtte, dat ze het bezigen van de uitdrukking *eenige* zelfs met geen enkel woord toelicht. Trouwens die toelichting, al ware ze nu wel pertinent en concludent, mag niet de basis van wetsinterpretatie zijn alleen; de rechter oordeelt en beslist zelfstandig, hij moge daarbij toelichtingen en opmerkingen tot leiddraad nemen, ze mogen niet zijn ééenige leiddraad zijn; de rechter staat hooger, hij registreert niet de toelichtingen noch de vragen en antwoorden van ministers of kamerleden, verre van daar, hij past de wet toe en legt die uit volgens de eischen eener wetenschapppelijke interpretatie. Soms, zegt OPZOOMER, beroept men zich voor eenige verklaring onzer wetten op de meening van één lid der staten-generaal of van

ééne afdeeling, vooral van één tak der wetgevende macht, op de regeering in hare memoriën van toelichting, en terecht waarschuwt daartegen die geleerde, die zoo zuivere beginselen van wetsuitlegging ontwikkelde, eene waarschuwing die reeds gehoord werd uit den mond van prof. NIENHUIS en en dien ik daarom te liever aanhaal, omdat deze ten opzichte van de staatsrechtelijke vraag in quaestie voor Nederland lijnrecht staat tegenover OPZOOMER, maar waar het op wetsinterpretatie aankomt volkomen homogeen met hem is, als hij zegt: „Ik waarschuwde, en ik waarschuw nog, tegen het te veel hechten aan de antwoorden der regeering, de uitgesproken meening van enkele leden der tweede Kamer enz., en ik herhaal dat de uitlegger der wet zich vóór alles aan de wet zelve moet houden. Die antwoorden toch bevatten niet de uitdrukking van den wil en de meening des wetgevers, maar zij zijn slechts gegeven door éénen tak der wetgevende magt." Gulden woorden die wel verdienen in herinnering te worden gebracht, vooral in casu, vooral in Indië. Onder de niet scherp begrensde maar vage uitdrukking „de historie van het artikel" wordt niet zelden heel wat binnengeloodst, en er kan niet genoeg op gewezen worden hoe eene wet, ook 't regeeringsreglement, het product is der samenwerking van de drie factoren der wetgevende macht.

Laten we toch steeds gedachtig zijn aan OPZOOMER's les: „Men moet den uitlegger bestendig toeroepen: keer de bladzijde om, en lees ook wat er nog meer in de wet geschreven is; zoo alleen kunt gij alles goed leeren verstaan, niet uit iets anders dan de wet, maar uit haar zelve." Laten we zoo het principe van artikel 20 der A. B. lezen, zoo ook het regeeringsreglement en speciaal artikel 31 alinea 2 met de voorschriften die de legislatieve bevoegdheid afbakenen; dan lezen we juridisch goed en dan moeten we komen tot de slotsom die ik breedvoerig, om 't gewicht van het vraagstuk, heb ontwikkeld.

Iets anders de verbindhaarheid, iets anders de werking, die beheerscht wordt door de 3e en 4e alinea van artikel 31, waarbij tot voorbeeld diende artikel 2 alinea 2 en 3 der nederlandsche algemeene bepalingen van wetgeving, die met verandering der termijnen werden overgenomen. Wanneer treedt eene algemeene verordening in werking? I° op het tijdstip bij de algemeene verordening zelve bepaald; wet, koninklijk besluit of koloniale ordonnantie kan de inwerkingtreding der daarbij gemaakte voorschriften bepalen op een naderen toekomstigen datum, behalve de begrootingswet, waarvoor de comptabiliteitswet vaste regelen heeft voorgeschreven; eene algemeene verordening kan zooals we zagen ook terugwerkende kracht verleenen aan al haar bepalingen of aan een deel er van, uitgezonderd eene verordening waarbij aan de ingezetenen lasten en verplichtingen worden opgelegd of strafbepalingen tegen hen worden bedreigd. In het staatsblad van Nederlandsch-Indië komen tal van algemeene verordeningen voor waarbij als tijdstip van inwerkingtreding een on-

bepaalde toekomstige termijn wordt vastgesteld. Is dit in overeenstemming met artikel 31 R R? Neen; de 4e alinea eischt dat, zullen de daar voorgeschreven termijnen niet gelden, er een *ander* tijdstip bepaald worde dan de daar genoemde data van inwerkingtreding en daarmede wordt bedoeld de vaststelling van een anderen datum dan de gewone wettelijke van artikel 31. Hiermede is de praktijk in vele gevallen in strijd. Enkele voorbeelden van vroegeren en lateren tijd zullen dit ophelderen: artikel 7 van staatsblad 1862 no. 119 luidt: deze ordonnantie treedt in werking onverwijld na hare afkondiging en openbaarmaking ...... in de zuider- en oosterafdeeling van Borneo! Een curiosum. Het regeeringsreglement kent alleen de afkondiging in het staatsblad; deze is de openbaarmaking en eene andere kennen de koloniale instellingen niet, veelmin de mogelijkheid eener speciale afkondiging of openbaarmaking waarvan de werking van het bindend voorschrift afhankelijk gemaakt wordt. In staatsblad 1887 no. 218 wordt sub III verklaard: deze ordonnantie treedt in werking op den dag, waarop het staatsblad waarin zij is opgenomen, te Medan zal zijn aangebracht. Soortgelijk voorschrift komt vaak voor. Kan nu rechtens worden aangenomen dat er, zooals artikel 31 wil, een ander tijdstip is aangewezen? Neen, want uit het verband van den geheelen inhoud der 4e alinea volgt dat er een datum worde bepaald, hetzij de inwerkingtreding wordt vastgesteld *op den dag* der afkondiging, die dan is de door den algemeenen secretaris gecertificeerde datum der uitgifte, hetzij een toekomstige datum wordt aangewezen. Maar door eene bepaling als de evengenoemde zegt de ordonnantie niet uitdrukkelijk wanneer ze in werking treedt, bevat ze niet de aanwijzing van een ander tijdstip en dat moet geschieden willen de termijnen van artikel 31 niet gelden. Op die wijze hangt het tijdstip van inwerkingtreding af van een derde en wordt afhankelijk gesteld van allerlei eventualiteiten, van eene al of niet snellere verzending van het staatsblad, van de al of niet aankomst der post in loco. Bij staatsblad 1890 no. 101 wordt de inwerkingtreding eener ordonnantie nota bene afhankelijk gesteld van de vervanging van een ambtenaar! Hoe men artikel 4 dier ordonnantie ooit heeft kunnen rijmen met artikel 31 RR blijft eene onopgeloste vraag. De inwerkingtreding der ordonnantie van staatsblad 1894 no. 93 is afhankelijk van de opening van een tolkantoor! Het komt mij voor dat hoe eer hoe beter gebroken worde met voorschriften van inwerkingtreding die indruischen zoowel tegen de beginselen van algemeen staatsrecht als van de koloniale instellingen. Elke ordonnantie waarvoor de gouverneur-generaal een ander tijdstip van inwerkingtreden wil aanwijzen dan het wettelijk bepaalde, moet een datum aanwijzen waarop ze in werking treden zal.

II. Wordt geen tijdstip, id est datum, van inwerkingtreding in de algemeene verordening bepaald, dan zegt het regeeringsreglement wanneer die plaats heeft: terstond nadat hare afkondiging kan bekend zijn. Deze geschiedt toch volgens de artikelen 32 en 33 „opdat

niemand hiervan onwetendheid voorwende" en de *fictio iuris* wordt dan aangenomen dat aan ieder ingezetene de inhoud der algemeene verordening is bekend gemaakt, niet meer van de puien der stadhuizen, evenmin door bekken- en trommelslag, maar eenvoudig door plaatsing in het staatsblad. En vermits dit niet *viva voce* den volke wordt kond gedaan, stelt artikel 31 alinea 4 dat er eene *praesumtio iuris et de iure* bestaat van de bekendheid met het staatsblad, binnen een tegelijk vastgestelden termijn. Deze is op Java en Madura op den 30sten dag, op de overige eilanden op den 100sten dag na den datum der uitgifte. Een zoo groot verschil in termijnen heeft tegenwoordig geen reden meer sedert de versnelde gemeenschapsmiddelen, waardoor de communicatie van den zetel der regeering met een groot deel van Sumatra, met Banka enz. even snel is als met den oosthoek van Java en met Madura, edoch in 1854 had dit verschil wel reden van bestaan. Zelfs voor de Molukken is de termijn van ruim drie maanden tegenwoordig veel te ruim. De comptabiliteitswet heeft voor eene bepaalde species van algemeene verordening, in afwijking van artikel 31 van het regeeringsreglement, een ander tijdstip van inwerkingtreding aangenomen. Artikel 8 alinea 3 dier wet neemt twee tijdstippen aan, waarop de begrooting gerekend wordt in geheel N. I., zonder nu verschil te maken tusschen de eilanden van den archipel, bekend te zijn. Vóór den 1sten Januari afgekondigd treedt de begrootingswet op dien dag in werking. Op den 1sten Januari of daarna afgekondigd treedt ze terstond in werking. De rijkswetgever heeft door dit laatste de praesumtio iuris et de iure der algemeene bekendheid zeer scherp begrensd, utilitatis causa. Hij was er volkomen bevoegd toe omdat het dezelfde macht was die het regeeringsreglement tot stand bracht. Moet de gouverneur-generaal bevoegd worden geacht te bepalen dat eene koloniale ordonnantie in werking treedt terstond na hare afkondiging? Het bezwaar, hierboven gereleveerd, dat geen vaste datum is bepaald, valt in casu weg. Immers, terstond beteekent den datum der uitgifte. Er is dus een ander tijdstip aangewezen zoodat aan artikel 31 geacht moet worden te zijn voldaan. Nog ééne uitzondering is door den rijkswetgever gemaakt op de regels van artikel 31 van het regeeringsreglement, evenzeer in de comptabiliteitswet, waarin bij artikel 19 wordt bepaald: „Afschaffing of wijziging van belastingen en andere inkomsten treden niet in werking dan met den aanvang van een nieuw dienstjaar." Dat dienstjaar is krachtens artikel 9 dier wet het burgerlijke jaar. Worden nu belastingen afgeschaft of gewijzigd, wat door artikel 58 van het regeeringsreglement bij algemeene verordening moet geschieden, dan kan, op welk tijdstip in het loopende jaar gemaakt, zoodanige verordening niet in werking treden krachtens artikel 31 van het regeeringsreglement maar *ipso jure* eerst op den 1sten Januari daaraanvolgende. De invoering van nieuwe belastingen wordt niet door artikel 19 C. W. beheerscht, zoodat voor eene algemeene verordening, die eene nieuwe belasting invoert, de

gewone regelen van artikel 31 van het regeeringsreglement gelden, en met de invoering van zulk eene nieuwe belasting niet tot den aanvang van een volgend dienstjaar behoeft te worden gewacht.

Eene andere vraag is of de bevoegdheid bestaat aan eene algemeene verordening gedeeltelijk terugwerkende kracht te verleenen? Aanleiding tot die vraag geeft staatsblad 1887 no. 63, een koninklijk besluit, onder verantwoordelijkheid van den minister van koloniën SPRENGER VAN EIJK genomen; we lezen daarin sub C: „Het bepaalde sub B wordt geacht te zijn in werking getreden op 1 October 1886." De afkondiging had plaats op 29 Maart 1887. — Op het voorschrift sub A dier algemeene verordening waren de gewone regels der inwerkingtreding van kracht. Onbetwist is dat het beginsel van artikel 2 A. B.: de wet heeft geene terugwerkende kracht, alleen voor den rechter geldt doch niet den wetgever belemmert aan eenige wet retroactiviteit toe te kennen, ofschoon dat beginsel, eigenaardig genoeg, voorkomt in de algemeene bepalingen *van wetgeving*. De wetgever heeft de macht, ingeval van gebiedende noodzakelijkheid, wèl terugwerkende kracht te geven aan eene wet. Maar ook aan een deel van den inhoud, aan een deel van het samenstel dat wet werd? Eenerzijds kan worden geopineerd dat wet, in artikel 2 A. B., volgens de indische staatsinstellingen bedoelende algemeene verordeningen, is het complex der voorschriften zoodat, wil men een deel er van wijzigen en die wijziging doen terugwerken, dit bij speciale wet geschieden moet. Daartegenover staat de zienswijze dat niets den wetgever belet zijn wil bij ééne en dezelfde wet te uiten, ook al is die wil ten aanzien der retroactiviteit voor een deel der gewijzigde voorschriften verschillend. Ik zou geneigd zijn mij voor de laatste zienswijze te verklaren, ergo vóór de wettigheid van staatsblad 1887 no. 63 sub C.

Een voorbeeld van bijzondere terugwerkende kracht geeft het koninklijk besluit in het indische staatsblad 1880 no. 198, artikel 8, waarin aan de in dat koninklijk besluit opgenomen voorschriften retroactiviteit wordt toegekend deels tot 1867, deels tot 1872.

De ordonnantie van staatsblad 1893 no. 30 regelende de heffing der belasting op de vischvijvers op Java en Madura werd afgekondigd op 10 Januari 1893 en artikel 7 gaf er retroactiviteit aan van af 1 Januari 1893. Vermits 't hier eene belasting betrof streed het geven van terugwerkende kracht aan eene belastingordonnantie met de beginselen ook van het fiscale recht, die retroactiviteit in belastingzaken en regeling ten nadeele der ingezetenen wraken; en het streed ook met artikel 19 der comptabiliteitswet, dat juist dat beginsel huldigt door te bepalen dat de ordonnantie tot wijziging eener belasting niet in werking treedt dan met den aanvang van een nieuw, dat is volgend dienstjaar.

Is de indische regeering bevoegd de inwerkingtreding eener koloniale ordonnantie vast te stellen op een nader te bepalen tijdstip? Men zie b.v. staatsblad 1889 no. 171 juncto staatsblad

1890 no. 126. Neen, want de gouverneur-generaal is gebonden aan de wet, en kan bij ordonnantie niet afwijken van het bepaalde in het regeeringreglement; dit alleen kan de rijkswetgever doen. Voor den gouverneur-generaal geldt artikel 31 R R en dit zegt initio van alinea 4 uitdrukkelijk: wanneer geen ander tijdstip is vastgesteld, scilicet bij de algemeene verordeningen waarvan de voorafgaande zinsnede spreekt. Er moet dus een andere datum van inwerkingtreding worden voorgeschreven bij de koloniale ordonnantie zelve die afgekondigd wordt, en hierdoor wordt uitgesloten dat de datum van inwerkingtreding kan worden bepaald bij eene *latere* ordonnantie. Ik acht de gevolgde praktijk dan ook in casu niet in overeenstemming met de wet. Evenmin de bepaling voorkomende in staatsblad 1890 no. 150 sub II die luidt: „Deze ordonnantie treedt in werking tegelijk met het eerste tarief dat op bovenbedoelden voet wordt vastgesteld". Als men hierdoor nu meent voldaan te hebben aan den eisch van artikel 31 dwaalt men grootelijks.

## Artikel 32.

De Gouverneur-Generaal, het beve tot afkondiging van eene wet of van een Koninklijk besluit ontvangen hebbende, zorgt voor de plaatsing daarvan in het Staatsblad van Nederlandsch-Indië met het volgende onderschrift:

„En opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende, be„veelt de Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië (den „Raad van Nederlandsch-Indië gehoord) dat deze in het „Staatsblad van Nederlandsch-Indië worde geplaatst en dat „daarvan voor zooveel noodig, vertalingen in de Inlandsche „en Chineesche talen worden aangeplakt. Gelast verder alle „hooge en lage kollegiën en ambtenaren, officieren en justi„cieren, ieder voor zooveel hem aangaat, aan de stipte nale„ving van de bovenstaande wet (Koninklijk besluit) de hand „te houden, zonder oogluiking of aanzien des persoons.

„Gedaan. . . ., den. . . .''

Handteekeningen van den Gouverneur-Generaal en van den algemeenen sekretaris of van een der gouvernementssekretarissen.

---

Artikel 32 bevat het formulier der afkondiging van wetten en van koninklijke besluiten, waartoe den gouverneur-generaal de last moet worden verstrekt door het opperbestuur. Om aan het bevel tot plaatsing in het staatsblad te kunnen voldoen moet den gouverneur-generaal de wet of het koninklijk besluit worden toegezonden, hetzij het nommer van het nederlandsche staatsblad waarin ze werden opgenomen, hetzij een gewaarmerkt afschrift; de gouverneur-generaal moet wet of koninklijk besluit in optima forma in zijn bezit hebben. Dit is dan ook regel edoch alweder met éene uitzondering, die men niet had voorzien bij de comptabiliteitswet en waaraan nu door administratieve voorschriften is te gemoet gekomen. Bij artikel 8 dier wet had men wel de afwijkingen van artikel 31 R R opgenomen, maar de wetgever zag in 1864 dit artikel 32 over het hoofd. Want al bepaalt men dat de begrootingswet altijd per se in werking moet treden op 1 Januari of op den dag der latere afkondiging, om de wet te kunnen afkondigen moet men haar dan toch in Indië

ontvangen hebben en als die b.v. eerst half December in de eerste kamer der staten-generaal is aangenomen, wordt dat feitelijk onmogelijk. Toen nu voor 't eerst de indische begrooting bij de wet was vastgesteld, stond men eensklaps voor dit niet voorziene geval en men zat er erg meê in. De minister van koloniën kan de kamers niet dwingen eenig voorstel van wet spoediger te behandelen, iedere kamer is meesteres over de verdeeling harer werkzaamheden en door de omstandigheid dat de indische begrooting soms laat aan de orde kwam kon de moeijelijkheid niet uitblijven. Men wilde deze ontgaan door den gouverneur-generaal te telegrafeeren wanneer de begrooting was aangenomen, maar daartegenover stond het bezwaar dat ieder gouverneur-generaal maken kan dat hij de wet in handen moet hebben om die te kunnen afkondigen. Een groot bezwaar, want de geheele wet overseinen ging toch niet aan. Toen is er in 1872 iets op gevonden en werd aangenomen dat, zoodra de tweede kamer het ontwerp heeft aangenomen, een behoorlijk gewaarmerkt exemplaar onmiddellijk aan den gouverneur-generaal wordt gezonden en dat zoodra de eerste kamer — die het recht van amendement mist en dus geene wijzigingen meer kan aanbrengen doch alleen aanneemt of verwerpt — de indische begrooting heeft aangenomen, de minister van koloniën dien uitslag telegrafeert aan den gouverneur-generaal, met opgave dat de Koning heeft geteekend en de minister gecontrasigneerd, en van nommer en datum der wet; na ontvangst van die depêche kan dan de begrooting, waarvan het door de tweede kamer aangenomen ontwerp inmiddels ontvangen is, in Indië worden afgekondigd. 't Was de eenige manier om aan het bezwaar te ontkomen maar zoodra een gouverneur-generaal bezwaar blijft maken, staat men voor dezelfde moeielijkheid door de comptabiliteitswet geschapen en waarvan de wegneming niet werd voorgesteld bij het ontwerp tot herziening dier wet door den minister VAN DEDEM ingediend. Wet of koninklijk besluit wordt in extenso in het staatsblad geplaatst en dan daaronder het formulier van artikel 32 R R dat gewijzigd wordt al naar mate het eene wet of een koninklijk besluit betreft. Ten opzichte van dat formulier moet worden opgemerkt dat de tusschen haakjes geplaatste woorden „den Raad van Nederlandsch-Indië gehoord" alleen dán moeten worden opgenomen als de gouverneur-generaal den raad *heeft* gehoord, waartoe hij, omdat het de afkondiging betreft, eene daad der uitvoerende macht, door artikel 28 niet verplicht is doch door het beginsel in de eerste alinea van dat artikel opgenomen wel bevoegd; verplicht is de gouverneur-generaal om den raad te hooren en zelfs 's raads toestemming te verkrijgen als hij de afkondiging wil uitstellen maar anders niet; als nu de gouverneur-generaal den raad van Indië hoort over de simpele afkondiging van wet of koninklijk besluit dan geldt natuurlijk ook het principe der slotalinea van artikel 28, eerst als afzonderlijk artikel opgenomen zooals ik suo loco opmerkte. Nu werd door den minister VAN DEDEM bij zijn vroeger reeds besproken ontwerp tot herziening ook voor-

gesteld de in het formulier van artikel 32 tusschen haakjes geplaatste woorden (den Raad van Nederlandsch-Indië gehoord) te laten vervallen. 't Zou niets aan den bestaanden toestand veranderen, want de bevoegdheid van den gouverneur-generaal van artikel 28 alinea 1 blijft niettemin onaangetast. Waarom stelde de heer VAN DEDEM de weglating voor? Omdat — zegt de memorie van toelichting — de indische regeering het artikel zóó opvat, dat de gouverneur-generaal verplicht zou zijn den raad van Indië te hooren. Maar die opvatting, vermoedelijk steunende op het advies van het hooggerechtshof, was erroneus en het had den minister weinig moeite gekost dit der indische regeering aan te toonen. De verplichting van den gouverneur-generaal om den raad te hooren wordt niet beheerscht door artikel 32 maar door artikel 28, waarin nominatim de onderwerpen worden aangewezen waarvoor raadpleging verplicht is en hieronder komt niet voor de afkondiging van wetten of koninklijke besluiten. Men kan zich er ook niet op beroepen dat het formulier van artikel 32 R R sacramenteel zou zijn, dat is zoo niet, want dan zou naar die zienswijze de ook tusschen haakjes geplaatste woorden (Koninklijk Besluit) evenzeer altijd moeten worden opgenomen, zelfs als eene wet werd afgekondigd en durft men deze consequentie aan? De eerste parenthesis beteekent: als de Raad van Indië wordt gehoord, en geheel in overeenstemming met die facultatieve bevoegdheid moet dan om het principe der slotalinea van artikel 28 daarvan melding worden gemaakt. De tweede parenthesis beteekent: als eene wet wordt afgekondigd vallen de tusschen haakjes geplaatste woorden koninklijk besluit weg, als een koninklijk besluit wordt afgekondigd ondergaat het formulier eene geheele verandering van terminologie. Artikel 32 is duidelijk genoeg, de opvatting der indische regeering was dit niet. Behoef ik dan nog het woord parenthesis uit het grieksch te vertalen? Men doe het en men zal geheel overtuigd zijn van de gewrongen opvatting. Eene parenthesis is een op zich zelf staande ingeschoven tusschenzin geen verband houdende met den hoofdzin, waaruit hij kan verwijderd worden zonder invloed op het zinverband van den hoofdzin uit te oefenen. Ergo zou de rechter geene verbindende kracht mogen ontzeggen aan de beide species van het genus algemeene verordening, als in het formulier van afkondiging de woorden in quaestie niet voorkwamen.

Eene belangrijke vraag knoopt zich vast aan de bij artikel 32 op den gouverneur-generaal gelegde verplichting tot afkondiging eener wet. Is de gouverneur-generaal bevoegd het tijdstip der inwerkingtreding eener wet in Nederlandsch-Indië te verschuiven, daarvoor een ander tijdstip vast te stellen, als de wet zelve zwijgt en dus de algemeene termijnen van artikel 31 van kracht zijn? Ongetwijfeld is de gouverneur-generaal daartoe niet bevoegd. Ik acht dan ook de ordonnantie van staatsblad 1890 no. 98 in flagranten strijd met de beteekenis èn van artikel 32 en van artikel 31 RR. Wat ge-

beurde? Op den 5en April 1890 kondigde de gouverneur-generaal overeenkomstig artikel 32 RR in het indische staatsblad onder no. 82 eene wet af waarin geen tijdstip was bepaald voor hare inwerkingtreding, ergo golden de termijnen van artikel 31. Maar op den 3en Mei 1890 wordt onder no. 98 eene ordonnantie afgekondigd waarbij de gouverneur-generaal bepaalt dat genoemde wet in werking zal treden op dien datum en de inwerkingtreding dus vervroegd werd, aanzienlijk vervroegd voor de buitenbezittingen. Welnu de bevoegdheid hiertoe moet nadrukkelijk worden betwist. Zeer bepaald vloeit uit artikel 32 voort dat de gouverneur-generaal alleen heeft te voldoen aan het bevel tot afkondiging der wet maar zonder iets meer en de wijze van aan dat bevel uitvoering te geven wordt zelfs in artikel 32 geformuleerd. Bevat de wet geene bepaling omtrent het tijdstip der inwerkingtreding en laat de wet de bepaling van dat tijdstip niet ipsis verbis over aan den gouverneur-generaal, dan heeft de wetgever geen anderen termijn willen aannemen dan hij deed in artikel 31 R.R. en dan heeft de gouverneur-generaal het recht niet en kan hem dit ook niet bij het bevel tot afkondiging der wet door den minister worden gegeven, om *sua austoritate* de wet aan te vullen door een ander tijdstip aan te wijzen. Indien de ordonnantie van staatsblad 1890 no. 98 in overeenstemming ware met de koloniale instellingen, dan zou zich eene geheel nieuwe tot dusver geheel onbekende bevoegdheid van den gouverneur-generaal openbaren op wetgevend gebied; dan zou deze zijn welmeenen kunnen voorschrijven aan den rijkswetgever, wanneer zijne wet in werking zal treden; dan kan de wet, door verschuiving van het tijdstip harer werking, illusoir worden; dan is eene zoo exorbitant groote macht geboren als nooit ofte nimmer is bedoeld. *Intelligenti pauca.* Maar zulk eene macht op legislatief gebied kent het regeeringsreglement nergens toe en kon dat ook niet doen, omdat dan vrijwel het gewichtigste deel der wetgeving zou berusten bij den gouverneur-generaal die, 't oneens zijnde met een of andere wettelijke regeling van een der beide andere koloniale wetgevers, het tijdstip der inwerkingtreding hunner voorschriften eenvoudig zou kunnen uitstellen. Neen, de bevoegdheden, den gouverneur-generaal ten aanzien van wetten toegekend, zijn uitdrukkelijk omschreven en afgebakend in de artikelen 22 en 23 RR en het eindoordeel over diens handelingen berust dan toch bij den wetgever in Nederland en de artikelen 25 en 26 RR omschrijven de gevolgen daarvan. Waar nu de gouverneur-generaal bij eene ordonnantie het tijdstip der inwerkingtreding eener wet vaststelde, zooals in staatsblad 1890 no. 98, daar kon hij zijne bevoegdheid daartoe uit geen enkel voorschrift der koloniale instellingen putten en handelde, natuurlijk onbewust, in strijd met de artikelen 31 en 32 RR.

Het formulier van artikel 32 geldt alleen voor wetten en koninklijke besluiten; niettemin werd het ook gebezigd bij de plaatsing in

het staatsblad van 1889 no. 109 van het besluit der staten-generaal verklarende dat het in artikel 38, eerste lid, van de grondwet omschreven geval aanwezig was. Een koninklijk besluit was dit niet en gold dus noch artikel 32 noch de eisch van afkondiging van artikel 31. In staatsblad 1889 no. 110 werd geplaatst de kennisgeving van den vice-president van den raad van state dat dit hoogste staatslichaam de waarneming, in naam des Konings, van het Koninklijk gezag aanvaardde. Op deze kennisgeving is het evengezegde ook van toepassing. Door den vorm der plaatsing in het staatsblad met het formulier van artikel 32, bleek de dwaling te kunnen ontstaan als waren de termijnen van artikel 31 voor de inwerkingtreding toepasselijk, wat niet het geval was omdat deze alleen gelden voor algemeene verordeningen. Staatsblad 1889 no. 125 bevatte het besluit van de staten-generaal verklarende dat het in artikel 38, eerste lid, van de grondwet omschreven geval had opgehouden te bestaan en ook hierbij werd het formulier van artikel 32 gebruikt. In de genoemde gevallen was er alleen sprake van besluiten der staten-generaal en van eene kennisgeving van den raad van state. Maar nu werd in staatsblad 1890 no. 265 afgekondigd de wet waarbij tot Regentes van het koninkrijk, gedurende den tijd dat Z. M. de Koning zich buiten staat bevond de regeering waar te nemen, werd benoemd H. M. de Koningin. Krachtens artikel 2 alinea 1 juncto artikel 122 der grondwet was die wet alleen verbindend voor het rijk in Europa, niet voor de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen. Nu werd, volkomen correct, die wet in Indië afgekondigd in den vorm door artikel 32 R R voorgeschreven, edoch vermits geen ander tijdstip werd vastgesteld werkte die wet eerst in Indië na verloop der termijnen van artikel 31; ze was in Nederland in werking getreden op den 15en November 1890, den dag der afkondiging in het nederlandsch staatsblad; eerst den 29en December 1890 in Indië afgekondigd, zou ze derhalve op Java en Madura pas inwerkingtreden op den dertigsten dag, op de buitenbezittingen eerst op den honderdsten dag na de afkondigiug, die nu nota bene plaats had op een tijdstip waarop de Kroon der Nederlanden reeds was overgegaan op 's Konings minderjarige Dochter, want op den 23en November 1890 viel de slag die ons Stamhuis en Nederland zoo zwaar trof en door het overlijden van Z. M. onzen geëerbiedigden Koning Willem III was de Kroon toen overgegaan op Zijne Dochter Wilhelmina, die als Koningin der Nederlanden tevens werd opperbestuurster der koloniën. Dit grondwettige feit werd bij proclamatie van 24 November 1890 den volke kond gedaan, tegelijk met de aanvaarding van het regentschap gedurende de minderjarigheid van H. M. de Koningin, door Hare Doorluchtige Moeder H. M. de Koningin-weduwe Emma. Hierdoor verviel ipso iure de wet van 15 November 1890, die in Nederlandsch-Indië nimmer in werking is getreden en daar nooit verbindende kracht heeft gehad.

## Artikel 33.

Het formulier van afkondiging der ordonnantien is als volgt:
„In naam des Konings!
„De Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië,
„Den Raad van Nederlandsch-Indië gehoord,
„Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, salut! doet te weten."

(Hier volgen de beweegredenen en de inhoud der ordonnantie en daarna de woorden:)

„En opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende, zal „deze in het Staatsblad van Nederlandsch-Indië geplaatst, en, „voor zooveel noodig, in de Inlandsche en Chineesche talen „aangeplakt worden.

„Gelast en beveelt voorts, dat alle hooge en lage kollegiën „en ambtenaren, officieren en justicieren, ieder voor zooveel „hem aangaat, aan de stipte naleving dezer de hand zullen „houden, zonder oogluiking of aanzien des persoons.

„Gedaan te. . . . den. . . ."

(Handteekeningen van den Gouverneur-Generaal en van den algemeenen sekretaris of van een der gouvernementssekretarissen.)

---

De vorm voor de afkondiging van koloniale ordonnantiën wordt hier bepaald. Dit formulier is wèl sacramenteel d. w. z. hiervan mag tittel noch jota worden afgeweken, anders mag de ordonnantie niet worden toegepast, omdat alleen de hier bepaalde vorm geldig is en de ordonnantie voor de ingezetenen verbindend maakt. De jurisprudentie in Indië ontzegt dan ook terecht verbindende kracht aan ordonnantiën, indien aan den vorm, vastgesteld bij artikel 33, iets hoe gering ook ontbreekt; zij volgt hierbij het voorbeeld door de jurisprudentie in Nederland gegeven die even streng is op dit punt; de hooge raad der Nederlanden houdt nauwgezet vast aan de letterlijke toepassing en bij herhaling heeft dat hooge rechterlijke college gemeenteverordeningen nietig verklaard, die niet voldeden aan het formulier van artikel 173 der gemeentewet o. a. eene, waarin sprake was van de *navolgende* verordening, in plaats van de *volgende.*

De aanhef van het formulier van artikel 33 moet thans, bij het gebruik maken er van, luiden „In naam der Koningin" om de wet afgekondigd in staatsblad 1891 n°. 188. Deze woorden komen wel hier, niet in het formulier van het vorig artikel voor; ze houden verband met het beginsel van artikel 1 en van artikel 20. Als wetgever in de koloniën heeft de gouverneur-generaal de bevelen des Konings in acht te nemen krachtens artikel 20; de afkondiging gelast hij als hoofd der uitvoerende macht, die hij uitoefent in naam des Konings. De afkondiging van koloniale ordonnantiën beveelt hij in naam des Konings, zonder daartoe vooraf den last te hebben ontvangen. Had het formulier niet moeten luiden: „in overeenstemming met den raad van Nederlandsch Indië" in plaats van de thans opgenomen uitdrukking? Er is over geredetwist doch met voordacht is de bestaande term opgenomen, omdat men niet wilde dat, wie ook, zou weten hoe op zeker tijdstip de verhouding was tusschen den gouverneur-generaal en den raad, die dan zou kunnen worden opgemaakt uit het weglaten dier woorden. Dat was de reden. Maar dit zeer bepaald uitgedrukte doel is illusoir gemaakt in de praktijk, want in de gevallen, waarin geene overeenstemming verkregen werd zien we b. v. in staatsblad 1870 n°. 51 aangehaald artikel 30 R R en hierdoor is 't dan voor iedereen duidelijk dat de ordonnantie tot stand kwam tegen het advies van den raad van Indië.

„doet te weten" staat er nu; de regeering had aanvankelijk de pluralis maiestatis overgenomen uit de grondwet, ondoordacht, want daar heet 't: Wij, enz., Koning der Nederlanden, maar hier in artikel 33 zou: de gouverneur-generaal, doen te weten, nog al mal hebben geklonken, evenals men in het verkeer van Zijne Exellentie hoort gewagen als van Haar! Na de zeer juiste opmerking bracht de minister verandering aan. — De beweegredenen moeten volgen, zegt artikel 33. Dit wordt in de praktijk zoo opgevat dat het voldoende is te vermelden: dat de gouverneur-generaal het wenschelijk acht om den maatregel te nemen die den inhoud uitmaakt van de ordonnantie. Hiertoe bepaalt zich de beweegreden. Van een reden geven waarom de maatregel noodig is, van eene soort rekenschap geven is nooit sprake. De ordonnantie zál voor zooveel noodig in de inlandsche en chineesche talen aangeplakt worden. Dit is altijd noodig zoodra eene ordonnantie niet uitsluitend op europeanen, maar ook op inlanders en chineezen toepasselijk is; met inlandsche talen wordt bedoeld de landstaal ergo javaansch, soendaasch, madureesch, of maleisch, of in die inlandsche taal, die inheemsch is in de streek waar de ordonnantie ook van toepassing is. — Dat de last aan het slot door den gouverneur-generaal gegeven aan alle ambtenaren, tot stipte naleving der ordonnantie, die ook voorkomt aan het slot van het formulier van artikel 32, niet altijd geëerbiedigd wordt deed ons de bespreking van artikel 27 zien.

---

## Artikel 34.

Alle kollegiën en landsdienaren geene uitgezonderd, zijn verpligt aan den Raad van Nederlandsch Indië, op zijne aanvrage, inlichtingen te geven omtrent de feiten, wier kennis vereischt wordt voor de adviezen, door den Gouverneur-Generaal van den Raad gevraagd.

---

De artikelen 34 en 35 zijn leges fugitivae die niet te huis behooren in het hoofdstuk dat het opschrift heeft als 't nu luidt. Ze bevatten bevoegdheden aan den raad van Indië toegekend en tot diens werkkring behoorende. Artikel 34 geeft den raad het recht eene beperkte enquête in te stellen op zeer bescheiden schaal. Den raad van Indië is nl. de bevoegdheid gegeven om, waar hij dit voor de vervulling zijner taak als adviseerend college noodig of wenschelijk acht, een onderzoek in te stellen, door inlichtingen te vragen van alle landsdienaren, burgerlijke en militaire, of van ambtelijke colleges. Welke inlichtigen kunnen gevraagd worden? Geene oordeelvellingen of appreciatiën, maar alleen omtrent feiten; eene opgave dus van feiten, omdat hij die ze verstrekt dan niet in een oordeel treedt, maar de raad die feiten wil kennen ten behoeve van zijn advies aan den gouverneur-generaal. De inlichtingen van dien aard kunnen gevraagd worden schriftelijk of mondeling, want de laatste worden niet uitgesloten, of wel door bijwoning der vergadering. De raad kan niet inlichtingen vragen wanneer hij dit wenscht maar uitsluitend naar aanleiding van een onderwerp waarover de gouverneur-generaal 's raads advies inwint. Ergo eene beperking. Een voorbehoud omtrent de feiten is niet gemaakt, zoodat ambtenaar of college zich niet kan beroepen op „geheime" behandeling van zaken. Ten aanzien van colleges, administratieve en rechterlijke, bestaat er ééne belangrijke uitzondering, ze is déze: door het college *quatalis* worden de inlichtingen verstrekt, maar het feit der gehouden stemming, hoe namelijk de leden individueel hebben gestemd, mag niet worden openbaar gemaakt. Een administratief college wordt vertegenwoordigd door president en secretaris, een rechterlijk door president en griffier. Betreft het militaire landsdienaren dan zal de hierarchische tusschenkomst der hoogere chefs moeten worden gebezigd.

De bevoegdheid van artikel 34 is niet zonder verzet opgenomen; heftig verzet van den afgevaardigde DE KEMPENAER die meende dat als de raad nadere voorlichting wenschte hij die moest vragen aan den gouverneur-generaal maar 't afkeurde dat de raad buiten den gouverneur-generaal om zich direct in aanraking kon stellen met de ambtenaren en colleges; dit verzet werd krachtig ondersteund door BAUD; doch de minister handhaafde het artikel op den meermalen door hem gebezigden grond dat het ook in het reglement van 1836 voorkwam; artikel 34 werd met meerderheid van stemmen aangenomen. Uiterst spaarzaam is er gebruik van gemaakt.

---

## Artikel 35.

De Raad van Nederlandsch-Indië heeft het regt aan den Gouverneur-Generaal voorstellen te doen.

Wanneer de Gouverneur-Generaal, na onderzoek, vermeent een voorstel van den Raad buiten gevolg te moeten laten, geeft hij daarvan, met opgave zijner bezwaren, kennis aan den Minister van Koloniën.

Hij brengt tevens zijn besluit ter kennis van den Raad.

---

Ook is aan den raad van Indië, maar even als in het vorig artikel als college niet aan de leden individueel, een recht van initiatief toegekend om nl. aan den gouverneur-generaal voorstellen te doen, van welken aard ook, want artikel 35 onderscheidt niet. Maar behoorde dan met het oog op dit recht de bevoegdheid van den raad tot het vragen van inlichtingen niet ruimer te zijn, in dezen zin dat de raad die ook zou behooren te kunnen vragen omtrent feiten in verband staande met onderwerpen, waarover de gouverneur-generaal geen advies heeft gevraagd doch waaromtrent de raad een voorstel wil doen? De opmerking was niet van gewicht ontbloot. De regeering echter achtte zulk eene uitbreiding ongewenscht, omdat dan het karakter van den raad zou kunnen veranderen en zij vreesde dat die ruimere bevoegdheid een voorwendsel zou kunnen worden voor te groote aanraking met landsdienaren, en menige maatregel op die manier met de hoofdambtenaren, buiten den gouverneur-generaal om, zou kunnen worden voorbereid en overlegd en kwam 't voorstel dan later bij de regeering dan zouden de departementschefs al gepraejudiceerd zijn. Doet de raad thans een voorstel dan moet dit door den gouverneur-generaal worden overwogen en nu zijn twee gevallen mogelijk: òf hij vereenigt er zich mede en zal dan den voorgestelden maatregel in den vereischten vorm tot stand brengen òf hij vereenigt zich niet met het voorstel maar dan moet de gouverneur-generaal kennis geven aan den raad van Indië en aan den minister van koloniën. De vorm verschilt evenwel. De kennisgeving aan den minister moet door den gouverneur-generaal worden gemotiveerd d. w. z. hij moet daarin de bezwaren ontvouwen die hij tegen 's raads voorstel heeft; de minister kan nu na kennisneming van het gemotiveerde voorstel van den raad van Indië en van de

gemotiveerde bezwaren van den gouverneur-generaal aanleiding vinden om zelf de zaak ter hand te nemen en eene regeling door den Koninklijken opperbestuurder provoceeren, als hij 't met den raad eens is. De kennisgeving aan den raad van Indië behoeft niet met redenen omkleed te worden; het besluit is voldoende, zegt de slot-alinea. De bepaling van een termijn, binnen welken de gouverneur-generaal moet beslissen, ontbreekt; evenzoo binnen welken termijn hij zijn besluit moet mededeelen aan den minister en aan den raad van Indië.

## Artikel 36.

De Gouverneur-Generaal kan aan de leden van den Raad van Nederlandsch-Indië bijzondere kommissiën opdragen en hen met zendingen in Nederlandsch-Indië belasten, mits behalve de vice-president, twee leden ter hoofdplaats aanwezig blijven.

---

Wanneer men iemand voor 't eerst artikel 36 voorlegt en hem den inhoud laat mededeelen, dan is mijne ervaring voortdurend geweest dat dit artikel nu eens bij uitzondering duidelijk zegt wat het wil en dat de inhoud tot geene moeielijkheid aanleiding geeft. Er staat zeer duidelijk dat de gouverneur-generaal tweeërlei bevoegdheid heeft: *primo* om bijzondere kommissiën op te dragen en *secundo* om met zendingen te belasten. Waar? In Nederlandsch-Indië, Wie? De leden van den raad van Indië. Onder welk voorbehoud? dat behalve de vice-president twee leden te Batavia moeten blijven. Men zou vragen tot welke andere opvatting het duidelijke artikel dan toch wel leiden kan? Ondanks den ondubbelzinnigen inhoud is echter juist artikel 36 R R een der weinige geweest die bijzondere aandacht hebben getrokken en het onderwerp uitgemaakt van gedachtenwisseling tusschen de hoogste autoriteiten en staatslichamen. Ik kom hierop aanstonds terug, doch wensch eerst in het licht te stellen dat artikel 36 geene andere uitlegging toelaat dan door den duidelijken inhoud wordt geëischt en die hierboven werd gegeven. Door het uitdrukkelijke voorschrift van artikel 36 moet de vice-president altijd te Batavia blijven en mag niet hij maar alleen een lid van den raad in commissie worden gesteld of met eene zending worden belast, natuurlijk alleen in Indië, mits er ook altijd nevens den vice-president nog twee leden te Batavia blijven. *Tres faciunt collegium.* De raad moet zijn collegiaal karakter blijven behouden. Het pertinente voorschrift van artikel 36 verbiedt dus den vice-president eene zending of eene bijzondere commissie op te dragen. Evenwel is herhaaldelijk in strijd met den ondubbelzinnigen inhoud van artikel 36 R R gehandeld. Zoo werd in 1858 de vice-president DE PERREZ door den gouverneur-generaal PAHUD als regeeringscommissaris naar Boni gezonden; het opperbestuur keurde die zending af bij monde van den minister ROCHUSSEN, bij welke afkeuring de heer J. K. VAN GOLTSTEIN zich aansloot, zoodat beide politieke

geestverwanten den gouverneur-generaal in het ongelijk stelden. De minister verklaarde in 1859 kort en zakelijk: „noch in de bewoordingen van het artikel noch in den aard der betrekking van vice-president kon de gouverneur-generaal eenigen grond vinden voor de opvatting dat de vice-president met eene zending mocht worden belast of hem eene commissie opgedragen." Een minister van tegenovergestelde richting nam in 1873 eene beslissing afwijkende van die in 1859 genomen en in strijd met het regeeringsreglement; de minister FRANSEN VAN DE PUTTE meende toen te mogen verklaren dat in artikel 36 geen beletsel kon gevonden worden om ook aan den vice-president eene zending op te dragen. Had de minister misschien een foutief exemplaar van het regeeringsreglement waaraan de slotwoorden van artikel 36 ontbraken? Anders is de beslissing schier ongeloofelijk. De vice-president NIEUWENHUIJZEN werd in 1873 door den gouverneur-generaal LOUDON met eene zending naar Atjeh belast op uitdrukkelijk bevel van den minister van koloniën en men ging voort op dien onwettigen weg, door in 1874 den toenmaligen vice-president VAN REES, nu niet eene zending maar eene bijzondere commissie op te dragen tot het doen van voorstellen ter verbetering van het belastingwezen. Op den strijd met het verbod vàn artikel 36 R R, op de onwettigheid dus van beide maatregelen werd den minister van verschillende en daaronder ook bevoegde zijden gewezen. En alsof het inderdaad twijfelachtig ware werd het advies van den raad van state door den minister in 1874 ingewonnen naar aanleiding van het debat in de zitting van de tweede kamer van 5 November 1873 over de beteekenis van artikel 36, welk debat de heer NIERSTRASZ inleidde, die echter geene uitspraak van de kamer wilde uitlokken, nadat de minister had verklaard het advies van den raad van state te zullen vragen. Dit hooge college verzette zich tegen de averechtsche opvatting van artikel 36 en verklaarde dat dit artikel niet toeliet bijzondere commissiën of zendingen aan den vice-president op te dragen. Kon 't anders? Aan die interpretatie, waarvoor de minister zwichtte en die hij aan de indische regeering mededeelde, moest derhalve de hand worden gehouden; de toenmalige vice-president VAN REES kon nu niet langer met die voorbereiding tot belastinghervorming belast blijven en werd hiervan alstoen eervol ontheven. Later is nog meermalen van artikel 36 gebruik gemaakt, op wettige wijze, door de zendingen van het raadslid DER KINDEREN tot regeling van het rechtswezen in de buitenbezittingen; door de zending van het raadslid GALLOIS bij besluit van Februari 1892 aangewezen om een onderzoek in te stellen naar den staat van zaken in de residentie Menado; door de zending-MULLEMEISTER in 1893 naar Bezoeki; terwijl aan het raadslid GROENEVELDT bij besluit van Mei 1892 als bijzondere commissie werd opgedragen de leiding der voorbereidende werkzaamheden voor het nemen van eene proef, in een nader aan te wijzen gebied, met de opiumrégie, en bij besluit van Augustus 1892

het instellen van een onderzoek naar de gevolgen welke de gedragslijn die in Indië tegenover de vreemde oosterlingen wordt in acht genomen voor de inheemsche bevolking heeft, van welke beide belangrijke onderzoeken de heer GROENEVELDT, na zijne in 1893 gevolgde benoeming tot vice-president, eervol werd ontheven. In al deze gevallen werd gehandeld in overeenstemming met artikel 36. Maar ziet, de dwaalbegrippen omtrent ons artikel bleken nog geen einde te hebben genomen en gaven opnieuw aanleiding tot een strijd in het parlement en in de pers. De quaestie, die er geene was, dat den vice-president geene zending en geene commissie mag worden opgedragen was na het advies van den raad van state uitgemaakt. Maar nu deed zich in 1890 eene nieuwe vraag voor, even zoo weinig quaestieus als de vorige maar die grootere verhoudingen aannam. De vraag nl. of een lid van den raad van Indië kan belast worden met eene zending buiten Nederlandsch-Indië? Ongetwijfeld neen, artikel 36 zegt zoo pertinent mogelijk dat de gouverneur-generaal de leden van den raad met zendingen *in* Nederlandsch-Indië kan belasten en deze ondubbelzinnige bepaling is met voordacht hiertoe beperkt. Vermits echter de vraag door een besluit van den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK in 1890 bevestigend beantwoord werd en de minister van koloniën MACKAY eene poging tot verdediging daarvan deed, zal het noodig zijn nader de historische wording en de beteekenis van artikel 36 aan te toonen uit welk onderzoek logisch de ontkennende beantwoording der gestelde vraag voortvloeit.

Een artikel van den inhoud als artikel 36 kwam in geen der vroegere regeeringsreglementen voor; alleen bepaalde het reglement van 1836 in de tweede alinea van artikel 10: „de gouverneur-generaal is bevoegd om aan de leden bijzondere zendingen op te dragen mits behalve de vice-president twee leden tegenwoordig blijven op de hoofdplaats". Dat voorschrift was, zoo als men ziet, algemeen, het beperkte niet, maar 't werd nimmer in de toepassing anders opgevat dan dat de gouverneur-generaal enkel bevoegd was zendingen op te dragen binnen Nederlandsch-Indië; dit blijkt daghelder uit het door de regeering in haar I° ontwerp voorgestelde artikel 12 dat luidde: „de gouverneur-generaal kan de leden van den raad met bijzondere zendingen in Nederlandsch-Indië belasten mits behalve de vice-president, twee leden ter hoofdplaats aanwezig blijven". Hoe lichtte de regeering dit artikel toe? Artikel 12, zei de minister, stemt overeen met het 2e lid van artikel 10 van het thans werkende regeeringsreglement. Dit was niet geheel juist want in artikel 10 kwamen de woorden: „in Nederlandsch-Indië" niet voor, doch er blijkt uit dat de regeering die zendingen alleen denkbaar en geoorloofd achtte binnen het gebied der koloniën en niet daarbuiten. Vele leden der kamer waren blijkens het voorloopig verslag principiëel tegen het toekennen dier bevoegdheid aan den gouverneur-generaal, omdat deze het in de hand zou hebben, door wegzending van vermoedelijke of verklaarde tegenstanders in den raad, maat-

regelen door te drijven, die anders niet ligt de toestemming der meerderheid van dat college zouden verwerven en ten andere omdat de eigenlijke roeping van den raad zou kunnen ontaarden en de leden in plaats van raadslieden van den landvoogd allengs halve ambtenaren, het college in plaats van raadgevend en wetgevend, handelend of administratief zou gaan worden. Anderen echter waren vóór het beginsel en gaven toen tevens voor 't eerst in overweging om de voorgestelde bevoegdheid uit te breiden tot het in commissie stellen van leden van den raad. Tegelijk maakten weêr anderen de opmerking of het niet beter ware niet den gouverneur-generaal de bevoegdheid toe te kennen tot zendingen maar aan den raad van Indië opdat deze, dit noodig achtende, eene commissie uit zijn midden zou kunnen belasten. In haar II[e] ontwerp komt de regeering met een nieuw artikel, nu artikel 31; zij handhaaft het principe met een beroep op de ervaring, die geen grond opleverde voor de in de afdeelingen geuite vrees; zij verzette zich tegen den wensch tot toekenning der bevoegdheid aan den raad zelven, maar zij vereenigde zich met het voorstel om aan de leden van den raad ook commissiën op te dragen; daarom nam zij alsnu een artikel op van dezen inhoud: „de gouverneur-generaal kan aan de leden van den raad bijzondere commissiën opdragen en hen met zendingen in Nederlandsch-Indië belasten, mits behalve de vice-president, twee leden ter hoofdplaats aanwezig blijven". Dus ongeveer gelijkluidend aan het tegenwoordig artikel. Ook na dit regeeringsantwoord bleek de kamer niet algemeen overtuigd van de wenschelijkheid der bevoegdheid; men persisteerde en kwam nu bovendien er tegen op met een ander argument, dat n.l. de leden van den raad te hoog geplaatst waren; doch over het geheel bleek er wel eene meerderheid te zijn vóór de toekenning der bevoegdheden. In het III[e] ontwerp wordt het onderwerp geregeld in artikel 39 met bijvoeging alleen der woorden „van Nederlandsch-Indië" achter de woorden „de leden van den Raad" zoodat toen het artikel in beraadslaging kwam het precies luidde als thans artikel 36. Maar er is heel wat over te doen geweest. Twee dagen lang is er over gediscussieërd en juist de discussiën over artikel 36 en de daarop voorgestelde amendementen in verband met de voorafgegane schriftelijke gedachtenwisseling, leeren ons in welken geest het artikel is voorbereid en aangenomen. THORBECKE wilde het artikel geheel zien vervallen, omdat de mogelijkheid geopend werd dat twee leden van den raad tegelijk door eene zending afwezig zouden zijn en de geregelde werkkring van het college dan feitelijk teruggebracht tot den vice-president en twee leden te groot nadeel zou ondervinden; omdat, al zij de landvoogd een nog zoo deugdzaam en edeldenkend man, zijn ijver voor het goede hem zou kunnen bewegen elken tegenstand tegen zijn voornemens, dus naar zijn oordeel tegen het goede, te verwijderen en dus tegenstanders in den raad met eene zending te belasten; omdat de hooge

taak die op het college rust van zooveel gewicht is dat de leden daaraan onverdeeld moeten worden overgelaten; en, zeide THORBECKE, ik wensch het kleine getal raadsleden uitsluitend gewijd te houden aan den belangrijken werkkring welke bij dit reglement aan dat lichaam is toegewezen. VAN NISPEN wilde de bevoegdheid in elk geval beperken tot Java en Madura en den gouverneur-generaal de bevoegdheid onthouden hen naar de buitenbezittingen te zenden, waarom hij als amendement voorstelde om de woorden „in Nederlandsch-Indië te veranderen in „zendingen op Java en Madura" en dit amendement werd, let wel, ondersteund door BAUD, ROCHUSSEN, DE BRAUW, LUIJBEN en DE POORTER, mannen zoo onvervalscht conservatief op koloniaal gebied, dat eenigerlei beperking van de macht van den gouverneur-generaal van hen niet te wachten was of er moesten wel zeer goede redenen voor bestaan. Het amendement werd bestreden en terecht. Immers nam men het beginsel aan dan kwam geene beperking te pas; van tweeën één: of het principe is goed maar dan is 't ook goed voor heel Indië, of 't is niet goed en dan deugt het zoo min voor het eene deel als voor het andere. De kamer verwierp het amendement; de bloem der conservatieve partij stemde er vóór o. a. BAUD, ROCHUSSEN, MACKAY, VAN LIJNDEN, HEEMSKERK. Was het aangenomen dan zouden in latere jaren de talrijke en langdurige reizen van het raadslid DER KINDEREN over de buitenbezittingen niet hebben kunnen plaats hebben die wellicht behoorden tot die „aangename verpoozing in het zittend leven" als waarmede BAUD de zendingen karakteriseerde. Een ander amendement kwam van den afgevaardigde DE MAN en bedoelde te lezen: de gouverneur-generaal kan om gewichtige redenen enz; die bijvoeging beteekende niets, want het oordeel daarover berustte toch altijd bij den gouverneur-generaal; de voorsteller begreep het nietszeggende van zijn amendement en trok dit in. Maar een derde en een belangrijk voorstel deed de heer DELPRAT die wilde dat het artikel zou luiden: de gouverneur-generaal kan met toestemming van den raad van Nederlandsch Indië enz; derhalve de bevoegdheid van artikel 36 gebonden aan de toestemming van het college; de voorsteller van dit amendement wilde hierdoor te gemoet komen aan het vrij algemeen geuite bezwaar dat de gouverneur-generaal eigenmachtig leden van den raad zou kunnen verwijderen, maar toch de mogelijkheid der zendingen behouden. Het was goed bedoeld maar daartegen verzette zich ons koloniaal bestuursstelsel dat den gouverneur-generaal alleen laat regeeren en alleen verantwoordelijk doet zijn, en nu zou de meening kunnen ontstaan dat de raad over het nut der zending zelve had te oordeelen, wat door weigering zijner toestemming dan ook metterdaad het geval zou zijn geweest; maar afgescheiden hiervan kwam vooral BAUD op tegen het afhankelijk maken eener door den gouverneur-generaal noodig geoordeelde zending van de toestemming van den raad, zooals onder het compagniestelsel bestond. Waarom? Toen, zoo verhaalde BAUD, na

de bekende gebeurtenissen van 1741 — de moord op groote schaal van chineezen onder VALCKENIER's bestuur — „de chineesche opstandelingen zich naar het oostelijk gedeelte begeven, de meeste kantoren van de compagnie langs de kusten afgeloopen en ingenomen, met de Javanen zich vereenigd en Semarang ingesloten en in eene zeer benauwde stelling gebracht hadden, besloot men al de strijdkrachten die de compagnie beschikbaar had, naar dat gewichtig punt te zenden. Men wilde toen weder ouder gewoonte een der leden van den raad van Indië met het opperbevel over die gewichtige expeditie belasten. In den raad werd toen de quaestie behandeld of die zending aan een der leden zou worden opgedragen en ze werd negatief beslist. Allen hadden bezwaren. De een verwachtte vermeerdering van familie, een ander had gewichtige werkzaamheden, een derde voelde zich niet al te wel, kortom in de prozaische stemming waarin de raad zich bevond weigerden allen te velde te trekken en was men verplicht die taak aan een ander op te dragen."

Die helden, op zelfbehoud bedacht, hadden blijkbaar geen flauw begrip van het schoone devies van ieder Romein: *dulce et decorum est pro pratria mori.* Nu, met decorum hadden de heeren destijds niet veel van doen, evenmin met Horatius. En, voegde BAUD er vrij ondeugend aan toe, nu vrees ik dat wanneer het amendement DELPRAT wordt aangenomen.... hetzelfde zou plaats hebben! Het lot van het amendement was daardoor beslist, niet door de zeer zwakke bestrijding van den minister. Eene parlementaire vergadering, niet minder dan eene andere, is niet ongevoelig voor zulke aardigheden als BAUD invlocht en oefenen vaak meer invloed uit op de beslissing dan men wel vermoedt. Het amendement werd met groote meerderheid verworpen en hierdoor besliste de kamer ondubbelzinnig dat er bij de opdracht eener zending aan een lid van den raad nooit sprake kan zijn van diens toestemming of weigering, zooals men later ook al heeft willen beweren. Artikel 36 kwam nu onveranderd, ongedeerd, ongehavend uit de discussie te voorschijn en werd aangenomen met 37 tegen 18 stemmen. Onder de tegen stemmers waren naast THORBECKE en VAN HÖEVELL ook VAN GOLTSTEIN en VAN NISPEN.

In het begin van 1890 belastte de gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK het raadslid GROENEVELDT met eene zending naar Fransch Indo-China, tot het instellen van een onderzoek naar de opiumrégie; voor het houden van dat onderzoek waren gelden toegestaan bij de indische begrooting. De bevoegdheid tot die zending kon de gouverneur-generaal noch uit het regeeringsreglement noch uit eenige andere wetsbepaling putten. Op die handeling der indische regeering, in strijd met het regeeringsreglement, werd in parlement en pers gewezen en zeer spoedig werd de minister van koloniën daarvoor ter verantwoording geroepen. In de memorie van beantwoording over het X$^{e}$ hoofdstuk der nederlandsche staatsbegrooting voor 1890 werd eene verdediging beproefd die we aan eene analyse zullen onderwerpen. Die beantwoording droeg de onderteekening van den minister van koloniën MACKAY. Al aanstonds

moet hier worden opgemerkt dat niet deze minister verantwoordelijk kan worden gesteld voor de daad van den gouverneur-generaal, maar wel voor zijne verdediging daarvan; voor de onwettige daad zelve trof de verantwoordelijkheid zijn ambtsvoorganger KEUCHENIUS die echter door de eerste kamer tot aftreden werd genoopt. De eischen der politiek en van het antirevolutionnaire partijverband eischten toen een offer. Dat offer werd gebracht door den heer MACKAY die de portefeuille van binnenlandsche zaken, bij hem in uitnemende handen, verwisselde voor die van koloniën. Ik geloof in geen opzicht te kort te doen aan de groote bekwaamheden van dien staatsman door te veronderstellen dat de nieuwe minister tot dusver het koloniale recht niet tot object van bijzondere studie had gemaakt; bij zijn optreden op 24 Februari 1890 stond hij voor een voldongen feit, niet door hem uitgelokt maar tot verdediging waarvan hij nu werd geroepen. Ik meen dan ook beter te doen bij het ontleden dier verdediging, in dit bijzondere geval te spreken van den steller der memorie van beantwoording en niet van den minister die haar onderteekende. Zeker, staatsrechtelijk is niemand anders voor den inhoud verantwoordelijk maar de bijzondere omstandigheden waaronder de portefeuille van koloniën alstoen werd aanvaard mogen niet buiten aanmerking blijven. Om het gewicht der zaak zal alsnu de verdediging der gewraakte handeling, in de memorie van beantwoording en bij het mondeling debat in de tweede maar vooral in de eerste kamer, worden onderzocht. In de eerste plaats verklaarde die memorie dat de opdracht der zending buiten Nederlandsch-Indië aan een lid van den raad was geschied door den gouverneur-generaal ingevolge 's Konings machtiging. Bij de toelichting op artikel 1 werd de beteekenis van het opperbestuur in onze grondwettige en koloniale instellingen breedvoerig uiteengezet en volgt daaruit dat de gouverneur-generaal aan die machtiging geene bevoegdheid ontleenen kon die het regeeringsreglement hem onthoudt vermits „de bevoegdheid en de plichten van de regeering van Nederlandsch-Indië" zooals het opschrift van het tweede hoofdstuk luidt, niet worden bepaald door den Koninklijken opperbestuurder maar door de wet en de Koning aan geen enkel positief voorschrift, allerminst aan zijn grondwettig opperbestuur, het recht kon ontleenen de in het bij de wet vastgestelde regeeringsreglement afgebakende bevoegdheden van den gouverneur-generaal uit te breiden; we hebben bij artikel 1 gezien, bij de bespreking van het verband tusschen de grondwet en het regeeringsreglement, hoe de bevoegdheden èn van het opperbestuur èn van de indische regeering krachtens de grondwet zelve wortelen in het reglement op het beleid der regeering van de koloniën en dat men dit beleid bij de wet wil zien bepaald; de wet kent nu bij de omschrijving der bevoegdheden in artikel 36 eene duidelijk en scherp uitgedrukte bevoegdheid toe aan den gouverneur-generaal; die staatswet beperkte haar tot zendingen in Nederlandsch-Indië en door het niet uitdrukkelijk toekennen eener

bevoegdheid tot zendingen buiten dat gebied onthoudt de wet haar zoowel aan den gouverneur-generaal als aan het opperbestuur, die beiden regeeren niet naar eigen welbehagen maar met regeeringsreglement en grondwet tot eenig fundament. Waar de positieve toekenning der bevoegdheid in de wet wordt gemist daar bestaat ze niet. De memorie van beantwoording gaat in hare poging tot verdediging eener onverdedigbare daad voort met déze bewering: het RR regelt alleen de bevoegdheid van den gouverneur-generaal om aan de leden van den raad zendingen in N. I. op te dragen, maar bevat geen verbod tegen zendingen van raadsleden buiten N. I. — Zonderlinge redeneering. Reeds den leek op het gebied van het staatsrecht moet het onhoudbare in 't oog springen. Eene staatswet is geen strafwet die alleen verbodsbepalingen inhoudt. Eene staatswet, hoeveel te meer de fundamenteele wet der koloniën, verleent uitdrukkelijk bevoegdheden en bakent den werkkring der machten af en hieruit vloeit voort waartoe deze bevoegd zijn, maar ze is geen program van verbodsbepalingen; ze stelt vast wat die machten mogen doen, maar niet waarvan ze zich moeten onthouden; dit laatste volgt uit het gemis van uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden. Te beweren dat wat niet verboden is zou zijn toegelaten is op staatsrechtelijk gebied een groote blunder. De colleges van den hoogleeraar BUIJS hebben mij daarvoor bewaard. Dat is alleen waar op het gebied van het strafrecht. Volgens die bewering van den steller der memorie van beantwoording zou dan het volgende kunnen gebeuren, wat het onhoudbare nog nader aantoont: uitdrukkelijk heeft het regeeringsreglement bepaald dat de bevoegdheid van artikel 36 aan een ander beperkend voorbehoud gebonden wordt, dat n.l. de vice-president en twee leden altijd te Batavia moeten blijven, rationeel want anders zou de geheele raad op reis kunnen worden gezonden en het bestaan van het college feitelijk illusoir gemaakt. Ja, zegt de memorie, dat is waar, maar dat geldt alleen voor den gouverneur-generaal en voor zendingen in Indië; doch het regeeringsreglement verbiedt niet het zenden buiten Indië; veel minder bevat het dus een soortgelijk voorbehoud in dat laatste geval, atqui ergo alle raadsleden mogen tegelijkertijd met zendingen buiten Indië belast worden! Ziedaar de dwaze consequentie van de gewraakte bewering. Een ander even sprekend voorbeeld van het onhoudbare is dit: de vice-president mag nooit met eene zending belast worden in N. I.; dit staat *post varios casus* vast en wordt thans door niemand meer betwist; maar het regeeringsreglement verbiedt niet hem buiten Indië te zenden, ergo! Zal nu iemand deze consequentie durven aanvaarden? — Is het eerste gedeelte der proeve van verdediging niet houdbaar, zien we wat er op volgt: „ook in de stukken en debatten over het R R is niets te vinden wat eenige aanleiding zou kunnen geven om te denken dat het in de bedoeling van den wetgever zou hebben gelegen om zulke zendingen te verbieden." Dat is sterk! Waar heeft men dan toch onderzocht? Waar werd behoorlijk en nauw-

gezet de historie nagegaan? Eilieve, juist de wordingsgeschiedenis van artikel 36 heeft ons geleerd dat de kamer noode de bevoegdheid toekende om de leden van den raad aan hun bij de wet omschreven werkkring te onttrekken, dit blijkt luce clarius uit de gewisselde stukken en uit de debatten, door mij hierboven geresumeerd, uit de door mij op pagina 232 aangehaalde woorden van THORBECKE door hem in de zitting van 24 Juli 1854 nader aangedrongen toen hij zeide: „de gouverneur-generaal is geenszins meester van de leden van den raad; deze zijn, dunkt mij, aangesteld om als leden van dat college daarin die taak te vervullen waartoe het bestemd is. Het gaat niet aan den gouverneur-generaal eene willekeurige macht toe te kennen om aan ambtenaren, vooral aan leden van een op de wet gegrond college andere verrigtingen op te dragen dan waartoe zij zijn aangesteld," en in dezen geest bestrijdt hij de beperkte bevoegdheid met haar voorbehoud principiëel. 't Is duidelijk hoe scherper nog de bestrijding zou zijn geweest zoo er een zweem van vermoeden had kunnen bestaan van onbeperkte uitbreiding. En dan leeren de debatten ons verder hoe er krachtige pogingen zijn gedaan, door het voorstellen van de besproken amendementen om zelfs de beperkte bevoegdheid met het tweeledige voorbehoud nog te kortwieken. Gaat het dan aan die duidelijk gebleken bedoeling zoo te miskennen als de steller der memorie van beantwoording deed? — En, zoo eindigt deze en nu komt het fraaiste „uit artikel 36 volgt alleen dat de gouverneur-generaal daartoe niet eigenmachtig kan besluiten maar het artikel laat den Koning vrijheid om nopens zoodanige zendingen bevelen te geven als bedoeld bij artikel 20." Is grooter verwarring denkbaar? Waar haalt men zulke dingen van van daan? Stellen we het waardelooze van het antwoord in het licht: erkend wordt nu dat de gouverneur-generaal tot buitenlandsche zendingen niet eigenmachtig kan besluiten, maar hier komt de steller in één adem in strijd met het door hem vooropgezette beginsel dat wat niet verboden ook geoorloofd is. Maar van een verbod aan den gouverneur-generaal om daartoe niet eigenmachtig te besluiten is geen spoor te vinden in artikel 36, dat immers, volgens de memorie van beantwoording, alleen de zendingen *in* N. I. beheerscht en dáárvoor een voorschrift bevat doch zendingen *buiten* N. I. niet regelt? Hoe kan dan uit eene regeling die wel gemaakt is een verbod worden gedistilleerd tot eigenmachtig besluiten omtrent een onderwerp dat niet geregeld is? Vatte wie 't kan. *Di meliora!* Op de onzuivere praemisse wordt voortgeredeneerd dat het artikel den Koning vrijlaat om nopens zendingen buiten Indië bevelen te geven. Welke bevelen? Nu lette men op: bevelen als bedoeld bij artikel 20! *Epistola non erubescit.* Het staat er totidem verbis, al klinkt het ongeloofelijk. Waarop heeft artikel 20 R R betrekking? Op de wetgeving, op de legislatieve bevoegdheid van den Koning en van den gouverneur-generaal en deze laatste moet, zoo als we bij at artikel zagen, onder meer ook de bevelen des Konings in acht

nemen *ten aanzien dier wetgevende bevoegdheid.* Dát zijn de bevelen van artikel 20, die de Koning geven kan aan den gouverneur-generaal omtrent de vaststelling van koloniale ordonnantiën. Wat nu deze bevelen ten opzichte van een bepaald aangewezen onderwerp van wetgeving te maken hebben met artikel 36? Niemand die 't begrijpt. Of de steller der memorie het verband zou hebben begrepen? Zoo ziet men tot welke afdwalingen de poging tot verdediging eener onverdedigbare zaak voert. Als de gouverneur-generaal gebruik maakt van artikel 36 dan doet hij dat als hoofd van de uitvoerende macht, als uitoefenende de regeering namens den Koning *op den voet en onder de bepalingen van het tegenwoordig reglement*, zooals artikel 1 voorschrijft; maar in geenen deele handelt hij dan als wetgever in de koloniën en de bewering is des te dwazer, als men bedenkt dat in zoodanig geval de gouverneur-generaal gebonden is aan de overeenstemming met den raad van Indië, wat door verwerping van het amendement-DELPRAT juist werd uitgesloten bij deze daad van de uitvoerende macht. Van welke zijde ook beschouwd, er is in de memorie van beantwoording letterlijk niets dat steek houdt. Of dit later gevoeld werd, dan wel de minister daarop is opmerkzaam gemaakt? Althans het standpunt door den minister bij het mondeling debat, vooral in de eerste kamer der staten-generaal, ingenomen was ietwat anders. Bij de behandeling van hoofdstuk X der staatsbegrooting in de tweede kamer door den heer LEVYSSOHN NORMAN geinterpelleerd, liet de minister zich zeer evasief uit; maar in de eerste kamer was de minister in de zitting van 9 Mei 1890 uitvoeriger doch weinig klemmender; de heer VAN GENNEP gaf daar weerklank aan een goed doordacht en goed uitgewerkt betoog van het te Batavia verschijnende dagblad de Javabode in een hoofdartikel van het blad van 26 Februari 1890; VAN GENNEP noemde de zending naar Fransch-Indo-China onwettig als in strijd met het regeeringsreglement. De minister klampte zich nu vast aan de „herhaalde" adviezen van den raad van Indië; hieruit bleek dat bij de indische regeering zelve de wettigheid der zending-GROENEVELDT niet zoo onomstootelijk vaststond, zoodat de gouverneur-generaal herhaaldelijk 's raads advies inwon. De „herhaalde" adviezen zijn niet bekend en dus ook niet de motieven; dat is wel jammer waar het alleen eene zuiver theoretisch staatsrechtelijk vraagpunt betrof. De argumenten van den minister — uit die adviezen wellicht geput? — kwamen nu hierop neêr: *primo* hadden vóór 1854 de Koninklijke opperbestuurder en de gouverneur-generaal de bevoegdheid om aan een lid van den raad eene commissie op te dragen buiten N. I.; den laatste was dit in het regeeringsreglement van 1836 volstrekt niet verboden. Nu het regeeringsreglement van 1854 dit in artikel 36 aan den gouverneur-generaal verbiedt, is daardoor de bevoegdheid des Konings om dit te doen, niet opgeheven. De meening had eene wijziging ondergaan. Dat de gouverneur-generaal nooit uit artikel 36 de bevoegdheid kan putten werd thans onomwonden erkend. En 't overige deel van

het argument? Is niet houdbaar door deze enkele opmerking dat het regeeringsreglement van 1836 was vastgesteld *bij koninklijk besluit* maar dat van 1854 *bij de wet*; onder vigeur van het eerste kon de Koning het reglement aanvullen en wijzigen, onder vigeur van het laatste niet. Maar welk een ignoreeren van den strijd juist daarover, over de wettelijke vaststelling van het regeeringsbeleid der koloniën gevoerd en die door de grondwet van 1848 werd beslist! De Koninklijke opperbestuurder kon na 1854 geene bevoegdheid ontleenen aan een reglement dat niet meer bestond maar alleen aan het bestaande regeeringsreglement, dat wortelt in de grondwet en vastgesteld werd door de wetgevende macht in Nederland. Wie de toelichting op artikel 1 opslaat, vindt daarin het onhoudbare van het argument breeder bevestigd. Ik verwijs naar de door mij op pagina 8 en 9 gereleveerde uitspraak van een der ambtsvoorgangers van den minister MACKAY; naar den hoogleeraar BUIJS in zijn commentaar op artikel 59 (oud) van de grondwet; naar de uitspraak van den geleerden VAN BEMMELEN: „volgens het ons actueel beheerschende staatsrecht heeft de Koning geene regeeringsbevoegdheid en kan Hij dus geene besluiten nemen tenzij op grond eener door de grondwet of de gewone wet verleende macht;" naar de leer van den hoogen raad der Nederlanden omtrent de verbindende kracht van algemeene maatregelen van bestuur, gehuldigd in het veelbesproken arrest van 13 Januari 1879 opgenomen in het nederlandsche Weekblad van het recht no. 4330, ontwikkeld in hetzelfde weekblad no. 4335, en welke leer in de zitting der koninklijke akademie van wetenschappen van 10 Februari 1879 door den eminenten rechtsgeleerde A. A. DE PINTO krachtig werd verdedigd en door den hoogen raad gehandhaafd bij de latere arresten van 20 October 1879 en 12 April 1880; ja, ik doe veilig een beroep op alle wetenschappelijke beoefenaars van de nederlandsche en koloniale staatsinstellingen tot wraking van 's ministers beweren. *Secundo* beriep de minister zich op de geschiedenis, maar wanneer ik in de uiteenzetting daarvan niet al te onduidelijk ben geweest, dan is het toch gebleken dat een beroep dáárop allerminst tot steun kan strekken voor de bestreden zienswijze. De historische wording toch leert ons heel iets anders; zij leert dat bij de totstandkoming van het regeeringsreglement, ondanks de zeer algemeene en onbeperkte bewoordingen van artikel 10 van het toen van kracht zijnde reglement van 1836, nooit is gedacht aan de mogelijkheid om onder vigeur daarvan zendingen buiten N. I. aan leden van den raad op te dragen; zij leert ons dat noch in de schriftelijke noch in de mondelinge gedachtenwisseling zelfs maar gezinspeeld wordt op die mogelijkheid; zij leert ons dat de geheele discussie zich bewogen heeft om het beginsel eener beperkte bevoegdheid tot zendingen in N. I. hetzij ter verdediging hetzij ter bestrijding; zij leert ons dat er krachtige stemmen opgingen en voorstellen gedaan werden om, wel verre van het beginsel te verruimen, het integendeel te beperken tot een deel van het kolo-

niaal gebied; zij leert ons dat algemeen, door alle partijen, eene niet ruime maar zeldzame toepassing van het beginsel werd beoogd; zij leert ons dat door niemand, wien ook, in 1854 aan de mogelijkheid is gedacht dat ooit aan een lid van den raad eene zending zou kunnen worden opgedragen buiten N. I. door den gouverneur-generaal niet per se, om de woorden van artikel 36, doch ook niet door het opperbestuur bij gemis eener uitdrukkelijke opdracht. Ik aarzel dan ook niet als mijne overtuiging uit te spreken dat de kamer een voorstel, strekkende om zendingen buiten N. I. van leden van den raad mogelijk te maken, met eene verpletterende meerderheid zou hebben verworpen. Aandachtige overweging der redevoeringen van BAUD, ROCHUSSEN, THORBECKE, VAN NISPEN en ook van den minister PAHUD laten hieromtrent geen twijfel. In transitu scheen de minister MACKAY, bij het debat in de eerste kamer, de bevoegdheid van den gouverneur-generaal aan te nemen om een lid van den raad te zenden naar Nieuw-Guinea. Die dwaling is dadelijk te weêrleggen: het regeeringsreglement geldt, zooals artikel 1 te lezen geeft, voor de koloniën en bezittingen van het rijk *in Azië*; Nieuw-Guinea ligt niet in Azië maar in Australië, en zoowel in staatsrechtelijken als in geografischen zin buiten Nederlandsch-Indië. *Tertio* meende de minister dat waar de Koning de bevoegdheid heeft een maatregel te bevelen Hij ook de bevoegdheid heeft den gouverneur-generaal te machtigen den maatregel in Zijn naam te nemen Bij artikel 1 is reeds gewezen op de onjuistheid der thesis in het algemeen, maar de minor er van moet worden verworpen; de praemisse toch gaat uit van de beweerde maar niet bewezen en onbewijsbare bevoegdheid van den opperbestuurder; eerst als deze vaststond, *quod nego quam maxime*, zou de vraag waarde kunnen hebben of de Koning Zijne bevoegdheid, die dan zou moeten wortelen in de wet, aan den gouverneur-generaal vermag te delegeeren, waar dan eene bepaalde regeeringsdaad uitdrukkelijk door de wet aan het opperbestuur zou zijn toegekend en hierdoor juist aan de indische regeering onthouden. Dat de stelling, aangenomen dat de minor juist ware, niet onvoorwaardelijk kan opgaan, werd vroeger ontwikkeld bij de uiteenzetting der beteekenis van het opperbestuur in onze instellingen. Het zal zeker verbazing wekken dat de minister ten slotte een beroep meende te kunnen doen op THORBECKE! Geen krachtiger tegenstander van het geheele artikel dan hij. Maar ook in de aanhaling van enkele woorden uit eene zijner redevoeringen faalde de minister. De zaak is deze: de heer VAN LENNEP vreesde of als het artikel werd afgestemd de gouverneur-generaal toch niet de leden van den raad eene zending zou kunnen opdragen waarop THORBECKE hem antwoordde: „ik deel in die vrees niet; ik ben van oordeel dat de gouverneur-genoraal om te kunnen beschikken over de leden van zoodanig college machtiging van hooger hand behoeft en dat wanneer die macht niet is gegeven het in den gouverneur-generaal niet kan opkomen de leden van den zetel van het college weg te zenden en hen werkzaamheden te doen

waarnemen die eigenlijk niet tot hun taak behooren. Voeg daarbij dat wanneer dit artikel nu, nadat het is voorgesteld, vervalt het dan duidelijk blijkt dat men die bevoegdheid aan den gouverneur-generaal niet wil toekennen." Hoe nu de minister hieruit eene verdediging kan distilleeren van de onwettige handeling is onverklaarbaar. De discussie liep over het amendement-VAN NISPEN dat THORBECKE bestreed als een halve maatregel en hierbij weêrlegde hij den afgevaardigde VAN LENNEP; de redeneering van THORBECKE was deze: de raad van Indië is zelfstandig, de gouverneur-generaal kan over de leden niet beschikken of hij moet daartoe de macht hebben verkregen; 's raads werkkring is door de wet vastgesteld en daaraan mogen de leden niet worden onttrokken en 't zou in den gouverneur-generaal niet kunnen opkomen aan een lid eene zending op te dragen wanneer die macht niet is gegeven *scilicet* in het regeeringsreglement dat in behandeling, bij het artikel dat aan de orde was. Zóó was het betoog, maar van eene machtiging van het opperbestuur om iets te doen waartoe het opperbestuur zelf niet bevoegd is verklaard, dáárvan werd niet gerept en natuurlijk was zoo iets allerminst van een man als THORBECKE te wachten; de heer GODEFROY kwam er op terug en stelde pertinent deze vraag: „of wanneer dit artikel wegvalt de gouverneur-generaal dan niet krachtens de gewone regelen der ambtelijke hierarchie de bevoegdheid zal hebben om zendingen aan de leden van den raad van Indië op te dragen"? Scherp geformuleerd dus. En wat antwoordt THORBECKE onmiddellijk hierop? „de gouverneur-generaal kan niet geacht worden zoodanige bevoegdheid te hebben wanneer die niet *door de wet* wordt opgedragen". De gedachtengang was derhalve een geheel andere en de gevolgtrekking daaruit, door den minister bij het debat in de eerste kamer gemaakt, ten eenenmale onjuist. Het antwoord aan den heer VAN GENNEP: dat de bepaling (van artikel 36) is gemaakt om hen (de leden van den raad van Indië) niet te ver van huis te laten gaan schijnt ook niet aannemelijk" is ook niet aannemelijk en de volkomen juistheid der opmerking van VAN GENNEP zal voor ieder aannemelijk worden door eene bloote mededeeling van feiten; bij de behandeling van artikel 36 zei VAN BOSSE: de ratio legis is eenvoudig dat men de leden van den raad van Indië niet te ver van huis wil gezonden hebben; BAUD: het is evenmin te ontkennen dat zendingen aan de leden opgedragen op een aanmerkelijken afstand van den zetel des bestuurs in menig geval ongerief zouden kunnen te weeg brengen. THORBECKE: ik geloof zelfs dat de gouverneur-generaal moeilijk moet zijn in het geven van verlof tot verwijdering van de plaats waar het college zitting houdt. ROCHUSSEN: ook ik acht het van belang dat de leden zoo min mogelijk afwezig zullen zijn. MEEUSSEN: ik kan mij niet vereenigen met de macht welke bij dit artikel aan den gouverneur-generaal wordt gegeven om de helft van de leden van den raad soms gedurende maanden lang te verwijderen. TER BRUGGEN HUGENHOLTZ: zeker is het dat bij alle de bemoeijingen in dit reglement voor den raad van Indië

weggelegd te wenschen is dat het personeel steeds tegenwoordig zij en daar ik geloof dat de zendingen het meest naar de buitenbezittingen zullen plaats hebben is het dat ik mij tegen het artikel en dus ook tegen de amendementen verzet. — Duidelijker kan 't niet en de citaten zijn te vermeerderen. VAN GENNEP had volkomen gelijk met zijn beroep op de genesis van artikel 36, de minister niet. De kamer heeft 't nooit denkbaar gedacht dat, zooals later gebeuren zou, een raadslid drie tot vier maanden lang aan zijn eigenlijken werkkring zou worden ontrokken en afwezig zijn. Ware die mogelijkheid voorzien het artikel ware ongetwijfeld verworpen. De beraadslagingen toonen daghelder aan dat de kamer dacht wel zendingen te kunnen bestendingen zooals die vroeger voorkwamen, door gewesten te bevredigen en te organiseeren na oorlog of opstand, de rust te herstellen door de tegenwoordigheid van een hooggeplaatst ambtenaar, maar zeker niet tot speciale doeleinden, die eigenlijk behooren tot den werkkring van een departement van algemeen bestuur, en ROCHUSSEN beperkte zelfs de zendingen voor het geval van moeielijkheden van politieken aard en had in 't bijzonder die met inlandsche vorsten op het oog. De vrees door THORBECKE geuit, door velen gedeeld „dat men te overmatig zou kunnen zijn in het opdragen van zendingen" is in de laatste jaren niet ongegrond gebleken. Tot geruststelling wees de minister PAHUD er op „hoe spaarzaam men ten allen tijde is geweest met het opdragen van zendingen aan leden van den raad" en geloofde niet dat er reden bestond voor de geuite vrees. Die geruststelling is eene van de voorname oorzaken geweest waarom de kamer het artikel heeft aangenomen. De in uitzicht gestelde spaarzaamheid is zeker niet betracht onder het bestuur van den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK, die eene voorliefde scheen te koesteren voor artikel 36, voor commissiën, voor zendingen, en dus voor de daarvan onafscheidelijke volumineuse rapporten, zóó zelfs dat die bewindsman de oorzaak is geworden van een vernieuwden strijd over de beteekenis van den duidelijken inhoud van artikel 36 R R, die nu uitgestreden moge zijn.

---

## Artikel 37.

De Gouverneur-Generaal is, met opzigte tot de uitoefening van zijne waardigheid, verantwoordelijk aan den Koning, onverminderd het regt tot vervolging, bij art. 159 der Grondwet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegekend.

---

De verantwoordelijkheid van den gouverneur-generaal en hare rechtsgevolgen en in verband hiermede de verhouding van den landvoogd tot den minister van koloniën wordt beheerscht door de artikelen 37 tot 40 van het regeeringsreglement, waarmede artikel 164 (oud artikel 159) der grondwet verband houdt. Artikel 37 is slecht geredigeerd. De beteekenis er van blijkt uit deze redactie: De gouverneur-generaal is verantwoordelijk aan den Koning. Wegens ambtsmisdrijven staat de gouverneur-generaal terecht voor den hoogen raad der Nederlanden op last van den Koning of van de tweede kamer der staten-generaal. — En dan behoorde de aanhef van artikel 38 te luiden: Ambtsmisdrijven zijn: enz. terwijl artikel 39 naar de op te leggen straffen verwijst en artikel 40 het nederleggen der waardigheid gebiedt bij vervolging ter zake van ambtsmisdrijf of ter zake van eenig ander strafbaar feit.

De verantwoordelijkheid van den gouverneur-generaal is drieledig: 1e de politieke 2e de strafrechtelijke 3e de financiëele of civielrechtelijke. Alleen de beide eerste zijn aan bepaalde regelen onderhevig; de politieke wordt beheerscht door de beginselen van het nederlandsche constitutioneele staatsrecht, de strafrechtelijke door artikel 38 van het regeeringsreglement in verband met de wet op de ministeriëele verantwoordelijkheid. De financiëele verantwoordelijkheid is nog altijd niet geregeld; in 1854 verschoof men die regeling naar de comptabiliteitswet; toen deze in 1864 tot stand kwam verschoof artikel 81 dier wet haar op nieuw naar de wet die de financiëele verantwoordelijkheid van de hoofden der ministeriëele departementen zou regelen, doch die nog op zich laat wachten. In de eerste plaats bespreken we derhalve de politieke verantwoordelijkheid van den gouverneur-generaal; ze wordt in den aanhef van artikel 37 uitdrukkelijk gememoreerd ofschoon ze reeds voortvloeit uit artikel 1 en uit den eed van artikel 5 R R; ze is de verantwoordelijkheid van den hierarchisch lageren bestuurder aan den Koninklijken opperbestuurder, doch vermits krachtens de constitutioneele instellingen van het

moederland de Koning niet zelf bestuurt, le roi règne mais ne gouverne pas, en Hij onschendbaar is, the king can do no wrong, doch bestuurt door Zijne ministers en waar het de koloniën betreft speciaal door Zijn minister van koloniën, lost facto de verantwoordelijkheid van den gouverneur-generaal zich op in die aan den minister van koloniën en zoo aan de nederlandsche regeering. Deze politieke verantwoordelijkheid heeft betrekking op alle bestuursdaden van den gouverneur-generaal en deze is uit krachte daarvan verplicht rekenschap van alle daden te geven aan den voor het opperbestuur verantwoordelijken minister van koloniën. „Ze is, zei de regeering in de memorie van toelichting, de verantwoordelijkheid waaraan elk staatsdienaar jegens hooger gezag onderworpen is en die zich oplost in terechtwijzingen en baten deze niet in ontslag; de ambtelijke handelingen die daaronder vallen zijn dezulke die den maatstaf opleveren van des landvoogds ijver, oordeelkundigheid en bekwaamheid." De regeering drukte haar bedoeling nader uit in deze woorden: „de verantwoordelijkheid van den gouverneur-generaal aan den Koning, die is de ondergeschiktheid van den afzetbaren staatsdienaar aan het Hoofd van den staat lost zich op in de verplichting om rekenschap te geven van zijne handelingen zoo dikwijls de opperbestuurder dit vordert." Dat kan lastig zijn maar 't is niet anders. Rekenschap van alle handelingen, telkens als dit geëischt wordt, en dan niet alleen van handelingen maar ook van verzuimen, van nalatigheden, ook van handelingen en verzuimen van ondergeschikten, door den gouverneur-generaal goed- of afgekeurd en die ze dus door goedkeuring dekte of door afkeuring laakte. Wanneer nu gouverneur-generaal en minister van koloniën homogeen zijn, dan zal de laatste over 't geheel zich eerder kunnen vereenigen met des landvoogds handelingen dan waar ze politieke tegenstanders zijn. In deze politieke verantwoordelijkheid, in deze verplichting om van alle handelingen of nalatigheden rekenschap af te leggen telkens als dit gevorderd wordt, openbaart zich het zwakke punt, de Achilles-hiel van de overigens zoo wel toegeruste en goed geharnaste waardigheid. En hierin vooral, meer nog dan door de grondwettig mogelijke medewerking der staten-generaal op koloniaal wetgevend gebied, doet zich al de kracht van den invloed gelden der staten-generaal. De politieke verantwoordelijkheid van den gouverneur-generaal aan den constitutioneelen Koning door tusschenkomst van den minister van koloniën, de verantwoordelijkheid van dezen aan de staten-generaal en artikel 2 der comptabiliteitswet dat vaststelling der indische begrooting bij de wet voorschrijft, geven aan het parlement een overwegenden en, ik voeg er bij, een heilzamen invloed op het koloniaal bestuur. Door het recht van interpellatie, waarbij de parlementaire praktijk de uiting van het gevoelen der kamer in motiën toelaat, en door het recht van amendement op de begrootingsontwerpen strekt zich de controle over en de inmenging in het koloniaal bestuur uit tot in alle bijzonderheden. De minister

is verantwoording schuldig aan de staten-generaal en treedt, waar het handelingen geldt van den gouverneur-generaal, in de kamers op als diens officiëele verdediger of hij désavoueert hem. Eene soms hachelijke positie voor een minister van koloniën die het, ten aanzien der gewraakte handeling, oneens kan zijn met den gouverneur-generaal, edoch om redenen van politieken aard, om allerlei te voorziene verwikkelingen, huivert een crisis uit te lokken door een terugroepen van den landvoogd. Zoodra echter blijkt dat de minister van koloniën in gevoelen verschilt met den gouverneur-generaal omtrent het beleid der regeering en de minister dat te kennen geeft, blijft den gouverneur-generaal niets anders over dan af te treden, omdat er dan niemand is die de verantwoordelijkheid voor zijne handelingen durft dragen in het parlement, en hij dan geen verdediger meer heeft van zijn beleid. Er waren enkelen die bij het tot stand komen van dit regeeringsreglement verder wilden gaan en in overweging gaven te bepalen dat de gouverneur-generaal persoonlijk na zijn aftreden ter verantwoording zou kunnen worden geroepen. Eene reminiscens aan de proconsuls der Romeinen. Dat ging natuurlijk niet want dat zou strijden met de constitutie, die alleen de verantwoordelijkheid der ministers tegenover de staten-generaal erkent. Anderen wilden aan den gouverneur-generaal de verplichting zien opgelegd om bij zijn aftreden een overzicht van zijn bestuur, een compte-rendu, in te dienen dat de minister dan aan de staten-generaal zou overleggen. Lang geen verwerpelijk denkbeeld. Wel niet van zulk een aard, maar toch iets analoogs was de bekende groote rede door MIJER, bij zijn aftreden en bij het overgeven van het bewind aan VAN LANSBERGE, gehouden en als bijlage van het koloniaal verslag overgelegd. Vóór 1854 kwam iets soortgelijks meer voor. Bij zijn vertrek uit Indië gaf VAN DEN BOSCH aan den waarnemenden gouverneur-generaal BAUD eene memorie bevattende een „verslag mijner verrigtingen in Indië gedurende de jaren 1830, 1831, 1832 en 1833;" de memorie is later in 1864 openbaar gemaakt in de bijdragen van het koninklijk instituut voor taal- land- en volkenkunde van N. I. nadat het oud-lid van den raad van Indië CORNETS DE GROOT er in zijn bekend werk in 1862 de aandacht op had gevestigd; van veel belang is ze niet gebleken. ROCHUSSEN gaf in 1853 eene „toelichting en verdediging van eenige daden van mijn bestuur in Indië" die van meer belang was; hij deed dit in antwoord op sommige vragen, ook van den heer CORNETS DE GROOT. Sedert MIJER's rede heeft echter geen gouverneur-generaal zich meer geroepen gevoeld in het openbaar zijne regeeringshandelingen te verdedigen. Een lid gaf in 1854 zelfs in bedenking of men voor Nederlandsch-Indië niet zou invoeren wat vroeger voor de spaansche bezittingen in Amerika, ten aanzien van afgetreden gouverneurs-generaal was voorgeschreven, waar een hooggeplaatst rechterlijk ambtenaar belast was met de taak om klachten van allerlei aard tegen den afgetreden landvoogd te verzamelen, over wier gegrondheid dan in het moederland werd beslist; de afgetreden gouverneur-generaal kon

dan geene enkele functie, hoe gering ook, vervullen zoolang hij die proef niet had doorstaan. Inderdaad al te spaansch, al te inquisitoriaal! — De uitdrukkelijke verklaring in den aanhef van artikel 37 achtte THORBECKE overbodig en VAN GOLTSTEIN met hem; de eerste wilde het eerste deel laten vervallen en dan het tweede deel van het artikel, dat enkel betrekking heeft op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid, voegen bij artikel 38. THORBECKE en VAN GOLTSTEIN hadden volkomen gelijk, want de politieke verantwoordelijkheid vloeit voort uit de staatsrechtelijke verhouding van den gouverneur-generaal tot het opperbestuur, ze ligt in artikel 1 en in den eed van artikel 5 R R maar zij kenden Indië niet bij eigen ervaring, anders zouden ook zij van oordeel zijn geweest dat de uitdrukkelijke verklaring van het beginsel der verantwoordelijkheid in het regeeringsreglement hare goede zijde had, vooral in 1854 toen de moederlandsche constitutioneele instellingen nog niet hadden post gevat in aller begrippen, zelfs niet van alle staatslieden of koloniale bewindslieden. Stilzwijgen zou tot velerlei geschilpunten hebben geleid. En ook thans nog zou ik de uitdrukkelijke, ofschoon overbodige verklaring niet gaarne missen. Zoo ooit dan geldt hier 't *superflua non nocet;* integendeel.

De staatsrechtelijke verhouding van den gouverneur-generaal tot den minister van koloniën heeft meermalen een onderwerp van debat uitgemaakt in de staten-generaal. Belangrijke beraadslagingen zijn daarover gevoerd in de tweede kamer in 1859 door THORBECKE eenerzijds en de oud-gouverneurs-generaal DUIJMAER VAN TWIST en ROCHUSSEN anderzijds, de laatste toen minister van koloniën. Zoowel DUIJMAER VAN TWIST als ROCHUSSEN, mannen van geheel uiteenloopende richting, achtten den gouverneur-generaal ondergeschikt aan den minister van koloniën. THORBECKE daarentegen ijverde voor de erkenning van meerdere zelfstandigheid van den landvoogd, wat niet belet heeft dat, toen hij in zijn ministerie van 1868 DE WAAL opnam als minister van koloniën, juist deze door wijziging der instructie die zelfstandigheid vrij wel kortwiekte; dit punt kwam later ter sprake bij het debat over de indische begrooting en toen verklaarde DE WAAL zich in den geest van THORBECKE, maar sensu contrario werd de instructie veranderd. DE WAAL zeide er voor te bedanken voor elk bagatel in de kamer ter verantwoording te worden geroepen, MIJER was gouverneur-generaal en juist geen persona grata. Door zulk eene uiting wordt de politieke verantwoordelijkheid, het beginsel van artikel 94 der grondwet en van artikel 37 R R miskend. Bij de scherpe afkeuring die de oorlogsverklaring aan Atjeh in de tweede kamer uitlokte van de zijde der heeren KEUCHENIUS en WINTGENS, verklaarde de minister VAN DE PUTTE zich geheel verantwoordelijk te stellen voor alle handelingen van den gouverneur-generaal LOUDON in zake Atjeh. De uiting was volkomen correct en de minister stond op het eenig juiste standpunt onzer staatsinstellingen, waarvan de minister hier geheel doordrongen bleek, die

zelfs geen zweem der verantwoordelijkheid van zich wilde afwentelen. De minister VAN GOLTSTEIN kwam in conflict met den gouverneur-generaal LOUDON omtrent de conversie van communaal in individueel bezit; de gouverneur-generaal bleef de zoogenaamde conversiereis van LEVIJSSOHN NORMAN noodig, de minister bleef haar schadelijk achten; de gouverneur-generaal gehoorzaamde aan den last tot staking dier reis, maar trad af. Het bevel in 1888 door den minister van koloniën KEUCHENIUS, namens het opperbestuur aan den gouverneur-generaal VAN REES gegeven tot intrekking van een krachtens artikel 46 en 47 R R genomen maatregel, het daarin zich openbarende gemis van homogeniteit is de naaste aanleiding geweest der aftreding van dien landvoogd. Bij het debat over de Flores-expeditie verklaarde de heer VAN HOUTEN in de zitting van 14 October 1890 bij den minister MACKAY te missen het bewustzijn van diens verantwoordelijkheid voor de handelingen van den gouverneur-generaal. 't Was toch niet zoozeer de minister van koloniën die den gouverneur-generaal verdedigde, veeleer waren 't de heeren KEUCHENIUS en SCHAEPMAN. Zoo iets verzwakt èn den minister èn den landvoogd. Trouwens vergete men niet dat juist de heer MACKAY als minister van koloniën voor bijzonder heete vuren heeft gestaan: artikel 36 R R; Flores; Suriname; tropische vuren ginds in het noorden volstrekt niet afgekoeld.

Treft een politiek votum, een votum van de staten-generaal, den minister van koloniën, den gouverneur-generaal of beiden? Men moet onderscheiden: wanneer dat votum een maatregel afkeurt van den gouverneur-generaal, genomen op last van den minister, dan treft zulk een votum alleen den auteur, den minister, en niet den gouverneur-generaal, die krachtens artikel 1 juncto artikel 38 R R tot uitvoering verplicht is. Edoch geldt het een maatregel, door den gouverneur-generaal sua auctoritate genomen, en stelt de minister zich geen partij maar laat hij de beslissing aan de kamer over, dan treft de afkeuring uitsluitend den gouverneur-generaal. Betreft het eene daad van den gouverneur-generaal, waarvoor de minister zich verantwoordelijk stelt alsof het zijne eigene daad ware, dan zou een afkeurend votum beiden, den minister èn den gouverneur-generaal treffen. Uit het ontwikkelde volgt dat de politieke kracht van een gouverneur-generaal niet zoozeer moet gezocht worden in den steun dien de minister hem verleent, dan wel in dien van de politieke partijen in het parlement, die de draden in handen hebben waaruit het lijkkleed van een gouverneur-generaal geweven wordt.

Is het noodig dat de minister van koloniën in zijne aanraking met den gouverneur-generaal altijd zich beroepe op eene machtiging van den Koninklijken opperbestuurder? De vraag is besproken bij de behandeling van artikel 37 door PAHUD, THORBECKE, MACKAY en VAN GOLTSTEIN; ze is ook later ter sprake gekomen, 't laatst in de zitting van de eerste kamer van 28 December 1893 waar ze

een onderwerp van gedachtenwisseling uitmaakte tusschen den oud-minister FRANSEN VAN DE PUTTE en den minister VAN DEDEM. De redevoeringen van THORBECKE dragen, kan 't anders? ook hier het kenmerk van zuiver constitutioneelen zin; ze hadden meer in het bijzonder betrekking op het vragen van verantwoording maar gelden evenzeer voor het geven van bevelen. Nimmer mag de gouverneur-generaal in directe aanraking komen met den Koning noch van Dezen direct bevelen ontvangen, daartegen waakt artikel 38 litt a sub 2 want van alle koninklijke besluiten en beschikkingen, welke laatsten ook bevelen omvatten, moet hem de uitvoering door den minister zijn opgedragen en PAHUD zei dan ook terecht dat de Koning nooit direct in briefwisseling is met den gouverneur-generaal. Besluit, bevel, beschikking kan den gouverneur-generaal alleen bereiken door den minister van koloniën en hoe nu de minister een besluit, bevel of beschikking uitlokt is eene zaak tusschen de Kroon en den minister; hoe de verhouding is tusschen die beiden en of de minister zich eens voor altijd met de Kroon heeft verstaan, dan wel of de Kroon voortdurend van alle zaken op de hoogte wenscht te worden gesteld en, alvorens aan den gouverneur-generaal bevelen worden gegeven, daaromtrent eerst uitdrukkelijk wil beslissen op voordracht van den minister, in één woord de verhouding tusschen Kroon en minister, staat ter beoordeeling van niemand en dus ook niet van den gouverneur-generaal, evenmin van de staten-generaal. Of de minister handelt krachtens eene algemeene machtiging of eene bijzondere voor een bepaald geval, is eene zaak van den minister en van de Kroon, maar een onderzoek daarnaar is niemand geoorloofd. De gouverneur-generaal zal nooit aan den minister mogen vragen: hebt gij eene machtiging des Konings of handelt gij op eigen gezag? De minister is het schild dat den onschendbaren Koning dekt. Het regeeringsreglement heeft dat beginsel ook in het oog gehouden, en in sommige artikelen, waar aanraking met het opperbestuur plaats heeft, den minister van koloniën genoemd, al zou het daarin gegeven voorschrift toch gelden al ware de Koning genoemd; zóó aan het slot van artikels 15 en 17, in artikel 38, in artikels 45 en 46, in artikels 92 en 95, zelfs in artikel 10 bij de toezending der aanbeveling voor het lidmaatschap van den raad van Indië waarin alleen de Koning voorziet. En al wordt in andere artikelen de Koning genoemd, het beginsel blijft hetzelfde omdat deze het opperbestuur uitoefent door Zijn minister. En de minister, zei THORBECKE „handelt, waar hij handelt als minister, namens den Koning" terwijl VAN GOLSTEIN zich nog scherper uitliet omtrent de hierboven gestelde vraag toen hij sprak: „naar mijn inzien moet de minister geacht worden de machtiging van den Koning voor eens en altijd te hebben verkregen tot uitvoering van het beheer over de koloniën." Beide staatslieden, van uiteenloopende politieke richting stonden op hetzelfde, het eenig denkbare standpunt, het strikt constitutioneele. Maar de verhouding tusschen Kroon en minister, in acht

te nemen bij de uitoefening der regeering, waarvoor de minister alleen verantwoordelijk is, staat naar onze instellingen aan geene enkele contrôle bloot; hoe die dagelijksche verhouding zal zijn en of de Kroon te voren van alle zaken en het beleid daarover geregeld wil zijn ingelicht, dan wel alleen waar het de gewichtigste zaken betreft, bepaalt niemand dan de Kroon zelve, maar een onderzoek daarnaar door anderen is uitgesloten. De onderscheiding door DE WAAL in zijne *Politiek der grondwet* gemaakt tusschen hetgeen de minister van koloniën doet op gezag des Konings of op eigen gezag mag, als inconstitutioneel, niet worden toegelaten, omdat ze behoorde tot, wat THORBECKE noemde, „die valsche beschouwing welke den minister van den Koning afzondert." Eveneens moet eene splitsing tusschen ministerieele aanschrijvingen en bevelen des Konings worden verworpen. De wilsuiting toch van den Koninklijken opperbestuurder kan den gouverneur-generaal nooit op andere wijze worden kenbaar gemaakt dan door den minister; kabinetsmissives, aanschrijvingen, depêches of in welken vorm de wilsuiting van het opperbestuur gehuld moge worden, en onverschillig wat ze bevatten, gedachtenwisseling tot voorbereiding van maatregelen of bevelen of beschikkingen of wat anders ook, die allen émaneeren van den verantwoordelijken minister, en hoe die in het leven worden geroepen, hetzij na voorafgaand overleg met de Kroon hetzij zonder dit, is eene zaak die alleen de Kroon en den minister raakt, want voor ieder ander is de minister altijd het voertuig van den Koninklijken wil. „Het moet geheel niet noodig wezen dat de naam des Konings in de briefwisseling met den gouverneur-generaal worde gebruikt" meende THORBECKE dan ook. Ministeriëele aanschrijvingen en koninklijke bevelen zijn species van hetzelfde genus, ze zijn beide eene wilsverklaring van het opperbestuur dat uitgeoefend wordt door den minister en voor die *uitoefening* is de minister verantwoordelijk aan den opperbestuurder en aan de staten-generaal.

De heer FRANSEN VAN DE PUTTE was van oordeel, en de minister VAN DEDEM met hem, dat het hier meer eene theoretische dan eene practische quaestie betrof. Ik geloof dat ook, maar een concreet geval zal dan toch wel altijd aan de theorie, dat is aan de beteekenis van het beginsel, in den aanhef van artikel 37 nedergelegd, moeten worden getoetst en daarom is eene juiste kennis der theorie zeker van gewicht voor de praktijk. De eerste is het resultaat der wetenschappelijke beoefening van het nederlandsche staatsrecht en van de koloniale instellingen; omtrent de praktijk, waarvan de heer VAN DE PUTTE den sluier een weinig wilde oplichten die door den minister echter onmiddellijk weêr werd neergehaald, zouden naar 's ministers oordeel de archieven van het departement van koloniën de overtuiging kunnen vestigen dat de vraag meer eene theoretische is gebleven en weinig praktisch belang heeft. Mag hieruit worden afgeleid dat alle opvolgende bewindslieden de ontwikkelde theorie zuiver hebben toegepast? Dat zou voorzeker heugelijk wezen. Of was het wellicht juist in een

voorval uit de praktijk, dat de oud-minister VAN DE PUTTE, toch doorkneed in theorie en praktijk, aanleiding vond de zaak ter sprake te brengen?

---

## Art. 38.

De Gouverneur-Generaal is strafbaar:

*a.* wanneer hij uitvoering geeft of doet geven:

1°. aan Koninklijke besluiten of beschikkingen, niet voorzien van de vereischte mede-onderteekening van een der hoofden van de ministeriële departementen;

2°. aan Koninklijke besluiten of beschikkingen, waarvan hem de uitvoering niet is opgedragen door den Minister van Koloniën;

*b.* wanneer hij opzettelijk nalaat of grovelijk verzuimt uitvoering te geven of te doen geven aan voorschriften van dit reglement en van andere voor Nederlandsch-Indië verbindende wetten en verordeningen, alsmede aan Koninklijke besluiten of beschikkingen en aan geslotene verdragen, voor zoover die uitvoering door den Minister van Koloniën aan hem is opgedragen;

*c.* wanneer hij beschikkingen neemt of bevelen geeft, waardoor hij wist of weten moest, dat bepalingen van dit reglement, van andere voor Nederlandsch-Indië verbindende wetten of algemeene verordeningen, of van geslotene verdragen, worden geschonden.

---

De strafrechtelijke verantwoordelijkheid wordt beheerscht door artikel 37 tweede gedeelte, artikel 38 en de gevolgen door artikels 39 en 40 van het regeeringsreglement en artikel 164 der grondwet.

Daar waar de politieke verantwoordelijkheid niet dekt doch eene wettelijke gebods- of verbodsbepaling is overtreden in de uitoefening der regeering, maakt de gouverneur-generaal zich schuldig aan ambtsmisdrijf. Hier is dan geene sprake van de gewone verantwoordelijkheid van ieder ingezetene, ook van hem die de waardigheid bekleedt van gouverneur-generaal, voor den strafrechter ter zake van het plegen van strafbare feiten, hierover handelt artikel 101 R R; in casu geldt het de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens ambtsmisdrijf. Wat is dat? Een misdrijf waartoe uitsluitend het bekleede ambt aanleiding geven kan. Welke de ambtsmisdrijven zijn leert artikel 38, dat in categoriën splitst die gemodelleerd zijn naar artikel 3

der wet op de ministerieële verantwoordelijkheid. Ze zijn limitatief en niet enuntiatief, beperkt tot den inhoud van het artikel en mogen niet worden uitgebreid, omdat het eene lex poenalis is. De redactie van het regeeringsvoorstel gaf door hare mindere duidelijkheid tot vele bedenkingen aanleiding; er is voornamelijk over de redactie breedvoerig gediscussiëerd. Over die komma's en punten, die lettertjes en cijfertjes ter aanwijzing, is heel wat beraadslaagd en daar het den leden blijkbaar allengs voor de oogen ging schemeren werd de stemming over het artikel zelfs tot de volgende zitting verdaagd, van welk uitstel de regeering gebruik maakte om eene andere redactie te ontwerpen, zoo als thans artikel 38 luidt. Het splitst in zes hoofdgroepen en bevat negen species van ambtsmisdrijven en wel de volgende:

1° het uitvoeren of doen uitvoeren van koninklijke besluiten die niet het contraseign dragen van een der ministers. De eerste daad van uitvoering is de afkondiging en vermits het ministerieël contraseign de zenuw is van het constitutioneele staatsleven, bestaat er geen koninklijk besluit zonder dat; om te mogen afkondigen moet, krachtens artikel 32 de gouverneur-generaal, het bevel hebben ontvangen van den minister van koloniën en deze zou zich derhalve mede schuldig maken aan ambtsmisdrijf zoo hij bevel gaf tot de afkondiging van een niet door hem of een zijner ambtgenooten gecontrasigneerd koninklijk besluit.

2° het uitvoeren of doen uitvoeren van koninklijke besluiten zonder bekomen last daartoe van den minister van koloniën. Nu wel gecontrasigneerd, maar uitvoering op eigen gezag zonder bevel daartoe en dit is verboden, de last er toe moet gegeven zijn door den minister. Hier is de sanctie van de verplichting in artikel 32 opgenomen.

3° het uitvoeren of doen uitvoeren van beschikkingen des Konings niet door een der ministers gecontrasigneerd.

4° het uitvoeren of doen uitvoeren van beschikkingen des Konings zonder last van den minister van koloniën.

Niet elk besluit is eene beschikking, en niet elke beschikking een besluit. Hier wordt terecht onderscheiden, wat artikel 22 niet doet. Onder beschikkingen vallen ook bevelen. Opzettelijk onderscheidt artikel 38 om geen twijfel over te laten, en hierop komt het aan, dat de gouverneur-generaal nimmer rechtstreeks met den koninklijken opperbestuurder in betrekking mag staan, maar altijd door tusschenkomst van den minister, het schild van den onschendbaren Koning.

5° opzettelijke nalatigheid of grovelijk verzuim in het uitvoeren of doen uitvoeren, na daartoe bekomen last van den minister van koloniën:

*a.* van de voorschriften van het regeeringsreglement;
*b.* van alle andere algemeene verordeningen;
*c.* van beschikkingen des Konings;
*d.* van tractaten.

Wat sub *a* en sub *b* wordt genoemd is eigenlijk ééne categorie; *a* valt onder *b*; eensoortige zaken worden gesplitst.

Dezelfde splitsing heeft plaats in den slotzin van het eedsformulier van artikels 5, 6 en 11 R R. Waarom? Om altijd te doen uitkomen dat het regeeringsreglement is de basis der regeering. In de redactie van het artikel worden afzonderlijk opgenoemd koninklijke besluiten, zij vallen onder de sub *b* genoemde algemeene verordeningen. Onder de beschikkingen genoemd sub *c* behooren ook bevelen des Konings. In al de sub *a* - *d* genoemde gevallen is het opzettelijk handelen niet alleen strafbaar, maar ook het culpa handelen, de straffen verschillen naar die mate. Er waren er die den eisch van dolus wilden zien vervallen omdat, naar zij meenden, hierdoor het beginse' der verantwoordelijkheid op bedenkelijke wijze zou kunnen worden verzwakt; de regeering bleef den eisch handhaven, want bij den veelomvattenden werkkring van een gouverneur-generaal zou het te ver gaan om iedere nalatigheid, elk verzuim van den geringsten aard tot ambtsmisdrijf te stempelen. Zeer juist. Bij de meest stipte zorg in de waarneming van ambtsplichten kan toch allicht een verzuim worden gepleegd. Maar zal dit thans strafbaar zijn, dan moet bepaaldelijk desbewust, opzettelijk eene schending zijn beoogd, en hiervan zal wel nimmer sprake zijn.

6° het nemen van beschikkingen of het geven van bevelen tot opzettelijke schending van algemeene verordeningen of van tractaten.

Strafbaar is eene schennis van, een handelen in strijd met de wet in ruimen zin of met een tractaat, opzettelijk gepleegd, niet een verschil van opvatting over den inhoud eener algemeene verordening of van een verdrag, al moge die opvatting afwijken van die van den minister.

De term „verdragen" in artikel 36 is nomen generis en omvat zoowel de tractaten door den Koning gesloten met vreemde mogendheden, als die door den gouverneur-generaal aangegaan met inlandsche vorsten. Oorzaak van de opneming in artikel 38 was speciaal het tractaat met Engeland in 1824 gesloten, dat behalve op dit artikel ook van invloed is geweest op artikel 63 en 129 R R, en tot 1836 zoo zonderling door de indische regeering was geïnterpreteerd, dat het veel weg had van eene schennis, zooals de behandeling van artikel 129 ons nader zal leeren kennen.

Hoe is de strafbaarstelling van artikel 38 litt b in onze toelichting omschreven sub 5 en 6, overeen te brengen met het recht aan den gouverneur-generaal bij artikels 22, 23 en 24 toegekend tot het uitstellen der afkondiging van wetten en koninklijke besluiten, der uitvoering van bevelen van het opperbestuur, en tot het buitenwerkingstellen van wetten, van koninklijke besluiten en wat hiermede is gelijkgesteld? De gouverneur-generaal, zoo werd beweerd, zou opzettelijke nalatigheid of grof verzuim altijd kunnen dekken door een beroep op de hem daar verleende macht. De kracht van dit bezwaar werd door de regeering niet gevoeld, ook niet voldoende

wederlegd en dat te minder als men let op het gemis van termijnsbepalingen tot kennisgeving aan den minister, ja, op het algeheel gemis van een gebod, dat de gouverneur-generaal kennis geven moet in de casus van artikels 22, 23 en 24 R R.

In de tweede kamer werd in 1854 aangedrongen op de opneming van nog eene categorie van strafbare handelingen nl: „die waardoor het belang of de eer van den staat grootelijks wordt verkort.” Ook hier wilde de regeering niet aan, omdat zij dat een te onbestemd begrip achtte. 't Ligt er echter maar aan wie het beoordeelt en dat zou zijn de Koning of de tweede kamer der staten-generaal en in beide gevallen de hooge raad der Nederlanden aan alle welke machten het oordeel er over zeker 't beste ware toevertrouwd.

---

## Artikel 39.

De straffen bij de wet, regelende de verantwoordelijkheid van de hoofden der ministeriële departementen, tegen de daarbij omschreven misdrijven bedreigd, zijn toepasselijk op den Gouverneur-Generaal, in de gevallen bij het voorgaande artikel vermeld.

---

Aan welke ambtsmisdrijven de gouverneur-generaal zich kan schuldig maken verklaart artikel 38 maar de daarop bedreide straffen worden niet genoemd in het regeeringsreglement. Zeer rationeel; het regeeringsreglement is geene strafwet, maar even rationeel zou het geweest zijn om het artikel 38, dat de aanwijzing der ambtsmisdrijven bevat, eveneens weg te laten en de strafrechtelijke verantwoordelijkheid niet in het regeeringsreglement te regelen doch in eene bijzondere wet of in het strafwetboek. Welke zijn nu de straffen op de ambtsmisdrijven bedreigd? Artikel 39 zegt: lees dat in de wet van 22 April 1855, nederlandsch staatsblad no. 33. In 1854 kon men dat echter moeielijk zoo uitdrukken, want toen bestond die wet nog niet en daarom koos men de bestaande terminologie; de wet op de ministerieële verantwoordelijkheid was er nog niet maar toch in voorbereiding. In die wet wordt de gouverneur-generaal nergens met name genoemd, maar dat was ook niet noodig omdat artikel 39 duidelijk is en alleen verwijst naar de straffen in die wet bepaald en die artikel 39 toepasselijk verklaart „in de gevallen bij het voorgaande artikel vermeld" id est op de ambtsmisdrijven in artikel 38 omschreven. Welke zijn de straffen? Dat leert artikel 29 juncto artikels 30 en 31 van de genoemde wet op de ministeriëele verantwoordelijkheid. Nu werd er in de toelichting van artikel 38 op gewezen dat de daarin opgenoemde ambtsmisdrijven zijn gemodelleerd naar die van de ministers en bij de vergelijking van artikel 38 R R met artikel 3 der wet van 1855, dat de ambtsmisdrijven der ministers opnoemt, ziet men dat deze geheel overeenstemmen, behalve één nl. het bij artikel 38 sub a no. 2 R R omschreven ambtsmisdrijf dat uitteraard niet onder die voor de ministers opgenomen worden kon, maar tengevolge waarvan die handeling, in mijne toelichting het eerste ambtsmisdrijf, wel als strafbaar feit gestempeld is maar niet omgeven door eene poenale sanctie, zoodat voor dit eerste feit artikel 38 sub a no. 2 R R is eene lex imperfecta.

De straffen, zegt artikel 40 duidelijk, van de wet van 1855 zijn toepasselijk *in de gevallen* van artikel 38, maar daarin is nu één geval opgenoemd waarin die wet niet voorziet en niet kon voorzien. De mogelijkheid van deze lacune sproot hieruit voort dat men de wet van 1855 bij de vaststelling van het regeeringsreglement nog niet vóór zich had, maar niettemin heeft de heer VAN ECK gevoeld dat er iets haperde en hij wees aan dat het in de eerste plaats genoemde ambtsmisdrijf van een gouverneur-generaal onmogelijk door een minister kan worden gepleegd en dus geene plaats vinden kon in de wet op de ministerieële verantwoordelijkheid en VAN ECK beweerde zeer terecht dat artikel 29 verwees naar straffen die men reeds toen weten kon niet in de wet, waarnaar voor die staffen verwezen werd, ooit te zullen vinden. GODEFROY meende dat dezelfde straf zou kunnen worden toegepast op no. 2 als op no. 1 bevattende een feit dat wel eene plaats vinden moest in de wet op de ministerieële verantwoordelijkheid, maar dat was de quaestie niet, en de minister PAHUD meende dat als er eene leemte was in de evengenoemde wet deze zou kunnen worden aangevuld, maar dat dit geen beletsel was om artikel 40 R R aan te nemen; maar ook daar wrong de schoen niet, want men begon nu te discussiëeren over eene wet die niet in behandeling was en die alleen *straffen* zou aanwijzen terwijl hier de *ambtsmisdrijven* aan de orde waren en de vraag alleen was of eene verwijzing naar eene latere wet hier te pas kwam en *die* ambtsmisdrijven, niet de latere voor ministers te bepalen, van eene sanctie kon voorzien. De minister van koloniën PAHUD vergat blijkbaar zijn ambtgenoot van juistitie in 1855, bij de totstandkoming der wet op de ministerieële verantwoordelijkheid, er aan te herinneren dat er in het regeeringsreglement een paar artikelen voorkwamen waarmede de wetgever rekening had te houden.

Tot bepaling van de straf op elk ambtsmisdrijf in het bijzonder strekken tot richtsnoer de voorschriften van artikils 29, 30 en 31 der wet van 1855. Bij vergelijking van artikel 38 R R met artikel 3 dier wet zien we

I artikel 38 litt a no. 1 R R = artikel 3 litt c der wet van 1855.
II „ „ „ a „ 2 „ niet opgenomen in die wet.
III „ „ „ b „ = artikel 3 litt e en f dier wet.
IV „ „ „ c „ = „ „ „ d dier wet.

en krachtens de artikelen 29, 30 en 31 der wet van 1855 zijn de straffen bepaald voor I en IV verbanning voor den tijd van 3 — 10 jaren en imperatief de vervallenverklaring van ambten, waardigheden, titels en aanspraak op pensioen; voor III is de straf gevangenis van 1 — 6 maanden met facultatieve vervallenverklaring van ambten, waardigheden, titels en aanspraak op pensioen als het daaronder vallende ambtsmisdrijf opzettelijk is gepleegd, maar niet doleus doch door grof verzuim begaan, is de straf alleen eene imperatieve vervallenverklaring van ambten, waardigheden en titels en eene facultatieve vervallenverklaring van aanspraak op pensioen. Voor II ontbreekt

de straf zoodat dit feit alleen beheeerscht blijft door de politieke verantwoordelijkheid. Nu werd in Nederland een nieuw wetboek van strafrecht ingevoerd en daarin werden tegelijk opgenomen de straffen op ministers toepasselijk wegens ambtsmisdrijf, maar door die verandering van het strafstelsel is de wet van 1855, waarnaar artikel 40 R R verwijst, niet vervallen, ze bestaat nog wel degelijk en voor Indië onveranderd, voor Nederland ten opzichte van de wijze van aanhangig maken, vervolgen, en procedeeren; die wet houdt de soort der straffen in die niet meer in Nederland op de ministers toepasselijk zijn maar wel op den gouverneur-generaal van N.-I. toepasselijk blijven door de uitdrukkelijke bepaling van artikel 39 R R. De wet van 1855 is niet ingetrokken doch haar strafstelsel is voor Nederland alleen vervangen, niet voor Indië. Het ontwerp van een nieuw wetboek van strafrecht voor europeanen in N.-I. laat de ambtsmisdrijven van den gouverneur-generaal en de straffen daarop, onaangeroerd.

## Artikel 40.

In geval van vervolging, hetzij naar aanleiding van artikel 159 der Grondwet, hetzij ter zake van andere misdrijven of overtredingen legt de Gouverneur-Generaal, op ontvangen bevel van wege den Koning, zijne waardigheid neder in handen van den daartoe door den Koning of dit reglement aangewezen opvolger.

---

Dit artikel bepaalt het rechtsgevolg dat verbonden is aan eene strafvervolging tegen den gouverneur-generaal niet enkel ter zake van ambtsmisdrijf maar ook ter zake van gewone misdrijven en overtredingen. Met artikel 40 staat in verband artikel 101 R R, waarin bepaald wordt dat de gouverneur-generaal wegens ambtsmisdrijven terechtstaat voor den hoogen raad der Nederlanden, wegens andere misdrijven en overtredingen voor den bevoegden rechter te 's Gravenhage; het eerste wordt ook bepaald in artikel 164 van de grondwet die niet van kracht is voor de koloniën maar wel voor den gouverneur-generaal die haar bezweert. Nooit kan de gouverneur-generaal terechtstaan in Indië, voor welk strafbaar feit ook. Maar hetzelfde gevolg verbindt artikel 40 aan elke strafrechtelijke vervolging van welken aard ook. Altijd zoodra tot eene vervolging besloten is beveelt de Koning den gouverneur-generaal zijne waardigheid neder te leggen en de regeering over te dragen aan den benoemden opvolger of aan de als waarnemend gouverneur-generaal door het regeeringsreglement aangewezene autoriteit. De regeering had voorgesteld aan artikel 40 toe te voegen: „en begeeft zich naar Nederland op de wijze en binnen den tijd door den Koning in elk geval te bepalen," doch na eene opmerking van THORBECKE liet de minister die slotwoorden wegvallen omdat, waren ze behouden gebleven, er botsing zou hebben kunnen ontstaan tusschen de justitie en de uitvoerende macht in Nederland, zoodat thans de wijze en tijd van terugkeer daarheen altijd alleen door de nederlandsche justitie wordt bepaald. Wie beslist of eene vervolging ter zake van ambtsmisdrijf zal worden ingesteld? Artikel 40 verwijst daarvoor naar artikel 159, thans 164, van de grondwet waarin een forum privilegiatum ook voor den gouverneur-generaal wordt aangewezen en dat, afwijkende van de gewone wijze, twee staatsmachten, bevoegd verklaart om eene strafvervolging ter zake van een der ambtsmisdrijven in artikel 38 R R

opgenoemd, te gelasten en wel den Koning of de tweede kamer der staten-generaal, niet de eerste kamer. Alleen die beide machten kunnen de vervolging gelasten; ik zeg kunnen, want bij de beslissing komen twee vragen in aanmerking: *primo* is er een in artikel 38 R R opgenoemd ambtsmisdrijf gepleegd? *secundo* bestaat er opportuniteit voor eene strafvervolging? En bij eene bevestigende beantwoording van beide vragen gelast de Koning, op voordracht van den verantwoordelijken minister, den procureur-generaal bij den hoogen raad der Nederlanden tot vervolging over te gaan. Maar stel, dat het opperbestuur geene opportuniteit voor de vervolging aanneemt, dan heeft de tweede kamer de hoogst belangrijke bevoegdheid om, al is het opperbestuur er tegen, op eigen gezag te besluiten dat de gouverneur-generaal ter zake van ambtsmisdrijf zal worden vervolgd en alsdan moet de procureur-generaal aan dat besluit uitvoering geven en uit krachte daarvan tot vervolging overgaan.

Waar het ambtsmisdrijven betreft is derhalve de gouverneur-generaal met de ministers op één lijn geplaatst, terecht, ook naar het oordeel van den hoogleeraar BUIJS, maar deze gelijkheid heeft alleen betrekking op de macht die bevoegd is eene strafvervolging te bevelen, niet op de wijze van behandelen eener aanklacht, noch op de manier van procedeeren die voor de ministers eene bijzondere is en vastgesteld in de wet op de ministeriëele verantwoordelijkheid, doch op den gouverneur-generaal is niet deze procesvorm toepasselijk, maar de gewone van het nederlandsche wetboek van strafvordering; het regeeringsreglement toch heeft wel in artikel 39 verwezen naar de straffen in die wet genoemd, maar zwijgt van den modus procedendi en verwijst hiervoor niet naar die wet, die, zooals we zagen, den gouverneur-generaal niet noemt, zoodat waar bij de wet geen bijzondere vorm van procedeeren voor hem bepaald is, de algemeene strafvordering van kracht is. Bij eventueele toepassing acht men eene groote moeielijkheid gelegen in de vraag wie hier in Indië een voorloopig onderzoek zou moeten instellen? Is eenmaal de beslissing tot vervolging in Nederland gevallen, dan moet de gouverneur-generaal krachtens artikel 40 R R zijne waardigheid nederleggen, welnu, hij is dan ambteloos burger en staat gelijk met ieder anderen beklaagde en kan dus, even als tegen dezen en tegen hem op de gewone wijze een onderzoek worden ingesteld. Maar iets anders wanneer het opperbestuur, alvorens omtrent eene vervolging te beslissen, voorloopige informatiën wil inwinnen en niet eerst den gouverneur-generaal zelven schriftelijk ter verantwoording wil roepen of met die verantwoording geen genoegen mocht nemen, maar een onderzoek mocht wenschen en tevens het hooren van den gouverneur-generaal. Daargelaten dat dit nog al bedenkelijk zou zijn, omdat in den aard van het gepleegde feit reeds voldoende aanwijzing zal liggen of een der strafbare feiten, zooals artikel 38 die omschrijft, is gepleegd, zou zulk een voorloopig onderzoek altijd moeten worden opgedragen aan een functionaris in Indië die niet door den gouverneur-generaal is

benoemd; die volkomen onafhankelijk is van hem en in zoo hoog mogelijke positie geplaatst. De keuze zou dan zijn tusschen den vice-president van den raad van Indië en den president van het hooggerechtshof om zulk een onderzoek in te stellen op last van het opperbestuur, of wel aan beide autoriteiten gezamenlijk zou het kunnen worden opgedragen. Maar beter ware het wellicht indien artikel 37 tweede gedeelte, niet de aanhef, en artikels 38 en 39, niet artikel 40, uit het regeeringsreglement werden gelicht en dit deel der drieledige verantwoordelijkheid, de strafrechtelijke, wierd geregeld of bij eene afzonderlijke wet of bij de algemeene strafwet, waarbij echter minder urgentie is dan bij de regeling der finantiëele verantwoordelijkheid, waaraan de behoefte grooter is dan aan de genoemde voorschriften die nog nimmer toepassing hebben gevonden, en ook wel niet vinden zullen.

## Artikel 41.

De Gouverneur-Generaal is opperbevelhebber van de in Nederlandsch-Indië aanwezige zeemagt, behoudens hare administratieve betrekkingen tot het departement van marine.

Hij beschikt over de schepen en vaartuigen en derzelver manschap in overeenstemming met de door den Koning gegeven voorschriften, zooals hij meest oorbaar acht voor de belangen van Nederlandsch-Indie.

---

De O. I. C. bezigde hare schepen niet enkel als handelsvloot maar ook als oorlogsvloot. Hiervan kon natuurlijk geene sprake meer zijn nadat deze bezittingen op den staat waren overgegaan en na het herstel van het nederlandsch gezag werd in 1816 bepaald dat er eene eigen marine voor Indië zou zijn, koloniale marine genoemd, waarvan de organisatie werd opgedragen aan den commissaris-generaal BUIJSKES. De directe voorzieningen, genomen om de koloniale marine in het leven te roepen, bestonden, wat het materieel aangaat, in den aankoop in Indië van eenige koopvaardijschepen en kustvaartuigen, terwijl later op particuliere werven eenige schoeners, brikken, ja zelfs een fregat werden bijgebouwd. Op die wijze kwam, roeiende met de riemen die men had, het materieel tot stand. Die schepen werden met zes- en achtponders bewapend. Aan het recruteeren van het personeel waren nogal bezwaren verbonden in die tijden, toen men allerminst er aan dacht om het nederlandsche marinepersoneel te bestemmen voor den indischen dienst tegen genot van grooter voordeel. Het bevel over de schepen werd toen opgedragen aan officieren van het indische leger „die niet al te best te gebruiken waren" zooals een rapport zegt; of ook aan zee-officieren uit Nederland die „te oud waren om daar voor promotie in aanmerking te komen" terwijl verder het personeel gekozen werd uit stuurlieden van de koopvaardijvloot „die daarbij niet wilden deugen", begrijpelijk als men nagaat hoe groot geldelijk voordeel in dien tijd aan de vaart ter koopvaardij, ook voor de mindere bemanning, verbonden was door de geoorloofde, meer nog door de ongeoorloofde inkomsten. In 1818 werd opgericht eene militaire school, die gevestigd werd te Semarang in het gouvernementshuis *de Vrijheid;* deze school was bestemd tot opleiding van jongelieden tot officier

bij de koloniale marine, maar ook bij het indisch leger, en zelfs voor den waterstaat, terwijl ook aanstaande landmeters daar de noodige bekwaamheden konden opdoen. Het aantal élèves was beperkt en tot een maximum aangewezen; de élèves werden benoemd door den gouverneur-generaal, na te hebben voldaan aan een toelatingsexamen; een deel, 't kleinste, werd op 's lands kosten opgeleid maar moest toch eene jaarlijksche bijdrage voldoen; het andere en het grootste deel moest een jaargeld betalen van *f* 600, een voor dien tijd niet onbelangrijke som, en in eigen kleeding voorzien. Het onderwijs gegeven aan de kadetten der koloniale marine, zooals de élèves voor den zeedienst genoemd werden, was in artikel 11 van het besluit van commissarissen-generaal van 6 Maart 1818 no. 20 omschreven en als we een blik slaan op dat leerprogramma, dan treft ons weder dat praktische inzicht die zoovele maatregelen uit dien tijd kenmerken; de leerstof kan de vergelijking, ook zelfs met hetgeen nu aan het instituut te Nieuwediep onderwezen wordt, gereedelijk doorstaan. De lessen waren in den aanvang dezelfde voor de kadetten voor de marine en voor het leger en werden in een later studiejaar gesplitst al naar hunne bestemming; bij het aankomen op de school, dus bij de benoeming tot élève, behoefde de kadet niet dadelijk te beslissen of hij zich voor de land- of voor de zeedienst bestemde, een praktisch voorschrift omdat de neiging of de geschiktheid voor de eene of de andere dienst zich toch eerst later kon openbaren. Bij een besluit van den gouverneur-generaal VAN DER CAPELLEN, het volgende jaar in Mei 1819 genomen, werden voorschriften gegeven voor het examen van luitenant bij de koloniale marine en voor de benoeming hiertoe en tot kadet. Na een zestal jaren zien we door denzelfden gouverneur-generaal, in Februari 1825, bepaald dat geene kadetten voor de koloniale marine meer zouden worden opgeleid aan de militaire school te Semarang, terwijl de school zelve niet ontsnapte aan de bezuinigingsmaatregelen van DU BUS die haar met den 1en September 1826 geheel ophief. De koloniale marine bleef echter voortbestaan maar de gelegenheid tot opleiding daarvoor was sedert 1825 benomen en DU BUS, bepaalde dat de onkosten voor de koloniale marine niet meer mochten bedragen dan één millioen gulden, waardoor natuurlijk het materiëel achteruit ging, terwijl de opheffing der school het recruteeren van het noodige personeel onmogelijk maakte. Vergelijkt men dien toestand met de zorg thans aan materieel en personeel besteed en met het tegenwoordige budget van marine dan is de uitdrukking verschoppeling, waarmeê men de koloniale marine van toen heeft aangewezen, zeer juist. In 1828 werd een rapport uitgebracht door eene staatscommissie in Nederland waarin o. a. zitting hadden de schout-bij-nacht BUIJSKES, WOLTERBEEK en MELVILL VAN CARNBEE, die allen kommandant der zeemacht in Indië waren geweest, en de commissie verklaarde zich eenstemmig voor het behoud eener afzonderlijke koloniale marine. VAN DEN BOSCH was er echter tegen, maar stuitte op het verzet van de leden van den raad van Indië MERKUS en DE

SALIS die zich krachtig uitspraken vóór het behoud der koloniale marine en getuigden, dat de daarbij dienende officieren over 't algemeen zeer verdienstelijk waren, en door hun langdurig verblijf in Indië kennis hadden opgedaan van taal en volk, en tact hadden om met den inlander om te gaan, qualiteiten die de nederlandsche zeeofficieren nimmer in die mate konden erlangen. De vrees dier leden van den raad schijnt bewaarheid, als men let op hetgeen dr. SNOUCK HURGRONJE daaromtrent verklaart in zijn in 1893, dat is zestig jaren na de vermelde uitspraak, verschenen werk over de Atjèhers. Door de volkomen verwaarloozing van materieel en personeel sedert 1826, op welke fout de heeren DE SALIS en MERKUS nadrukkelijk wezen, bleef het een voortsukkelen tot het jaar 1838. VAN DEN BOSCH, tegenstander eener koloniale marine, was toen minister van koloniën en BAUD waarnemend gouverneur-generaal; ofschoon de laatste zich in 1833 had verklaard voor het behoud en erkend had dat de koloniale marine bij de expeditiën tegen Palembang en naar Celebes uitstekende diensten had bewezen, was het BAUD, die zijn loopbaan als adelborst bij de marine was begonnen en zooals zijn biograaf mr. P. MIJER zegt „steeds voor de nederlandsche marine eene groote voorliefde had behouden", die de opheffing der koloniale marine doordreef en bij die poging een gewillig oor vond bij VAN DEN BOSCH. De minister van marine WOLTERBEEK had vroeger verklaard dat de waarde der koloniale marine was gelegen in hare bekendheid met plaatselijke toestanden, met de vaarwaters in Indië en had niet willen medewerken tot hare opheffing. Ondanks dit deskundig advies, versterkt door dat van de marine-commissie van 1828, werd bij koninklijk besluit van 13 Maart 1838 no. 50 de opheffing der koloniale marine in Nederlandsch-Indië gedecreteerd, en werden toen aangewezen de sedentaire betrekkingen van het zeewezen in Indië, die zouden vervuld worden door de officieren der opgeheven indische marine, terwijl hieromtrent in 1868 als beginsel werd aangenomen dat geene benoemingen bij het indisch sedentair zeewezen meer mochten geschieden en deze instelling zou worden opgeheven nadat de toen daartoe nog behoorende officieren den dienst zouden hebben verlaten. De opheffing der koloniale marine was derhalve sedert 1838 een feit. Was ze noodzakelijk, althans wenschelijk? Ziehier het antwoord op deze vraag door den gouverneur-generaal ROCHUSSEN, bij zijn aftreden, gegeven: „ik durf de verklaring niet afleggen dat hierdoor eene verbetering is daargesteld maar zou eer het tegendeel gelooven. Er heerscht thans eene stelselloosheid, eene fusie of liever eene confusie." In gelijken zin was het oordeel over die opheffing, uitgesproken door den minister van marine RIJK en de marine-commissie, die in 1852 onder praesidium van Prins HENDRIK eene enquête hield, betreurde die opheffing eveneens en ging zelfs verder door te verklaren dat daaraan vooral „het zoo diepe verval" van de nederlandsche oorlogsmarine was te wijten. De kommandant der zeemacht in Indië, de schout-bij-nacht

VAN DER PLAAT, noemde in 1853 de wederoprichting van eene indische zeemacht den grondslag, waarop eene goede en duurzame regeling der marinezaken berusten moet. Zulke getuigenissen moesten tot nadenken stemmen, toen in 1854 het regeeringsreglement aan de orde was. Reeds in het voorloopig verslag op het I[e] ontwerp, waarin het betrekkelijke artikel werd voorgesteld dat thans artikel 41 is geworden, werd het punt aangeroerd maar daar men in het artikel geen beletsel zag tot eventueele wederoprichting van eene koloniale marine, wilde men thans niet daarover uitweiden en de zaak niet praejudiceeren. In de memorie van beantwoording van dit verslag beaamt de minister de opvatting der kamer in deze woorden: „het artikel verbiedt geenszins de wederoprichting van eene koloniale marine.” In het verslag over het II[e] ontwerp wordt de aandrang sterker en wordt nu bepaaldelijk de wensch uitgesproken tot oprichting eener afzonderlijke koloniale marine die zeer nuttig werd geacht, terwijl men van oordeel was dat, zoo zij in sommige opzichten niet goed heeft gewerkt, dit niet lag aan het beginsel maar aan de verkeerde uitvoering daaraan gegeven. Het antwoord van den minister op dezen categorisch uitgesproken wensch is uiterst ontwijkend en, bij de openbare beraadslaging gedrongen zich nader te verklaren, bezigt de minister, bevreesd partij te kiezen, blijkbaar met voordacht de volgende zeer vage uitdrukkingen: „het vermoeden dat het voornemen bestaat om in de tegenwoordige omstandigheden eene koloniale marine in Indië te herstellen, is niet gegrond, ik kan de verzekering geven dat zoodanig voornemen thans bij de regeering niet bestaat.” Derhalve den status quo gehandhaafd en niet vooruitgeloopen op later. Met dit standpunt dat niets praejudiceerde en dat immers het oorspronkelijke standpunt was geweest door de kamer aanvankelijk ingenomen, vereenigde deze zich. Nevens de historie der wording staat de inhoud van artikel 41 en deze klopt niet geheel met de zoo pertinente verklaring van den minister PAHUD, dat daarin geen beletsel ligt, want vooreerst snoert artikel 41 de geheele zeemacht in Indië vast aan het departement van marine *in Nederland* en ofschoon de laatste woorden niet in het artikel voorkomen, is de beteekenis geene andere, vermits in 1854 alleen in den Haag een departement van marine bestond en niet in Indië, waar eerst in 1867 de marine-bureelen onder den naam van departement werden vereenigd — ten andere zou dan uit artikel 41 volgen, dat al had Indië eene eigene marine deze toch administratief zou behooren onder het departement te ’s Hage — en ten slotte zou de gouverneur-generaal daarover alleen kunnen beschikken onder het voorbehoud van de voorschriften van het opperbestuur, wat nu zeer begrijpelijk alleen geldt voor het gedeelte der nederlandsche marine, dat in Indië is. Zie ik goed en is er nu strijd tusschen de verklaring en den inhoud dan zal men aan de beteekenis van de woorden, aan den zin van artikel 41 niet kunnen ontkomen, door een beroep te doen op ’s ministers bovenaangehaalde woorden en is de

wederoprichting eener koloniale marine in 1854 onmogelijk gemaakt, zonder herziening van artikel 41 R R.

Welke was toch de reden waarom de bewindslieden in 1838 tot de opheffing overgingen? Eerst jaren daarna, eerst bij de behandeling van artikel 41 R R, heeft BAUD daarvoor déze reden gegeven: „de intrekking van de koloniale marine steunde op de verkregen ondervinding dat, wat ook de verdiensten mogen geweest zijn van de daartoe behoorende officieren, bij de eerste oprichting van die marine, het gestadig dienen op kleine vaartuigen en een aanhoudend varen onder de verzengde luchtstreek, veerkracht en militairen geest bijna geheel hadden uitgedoofd, zoodat ten laatste van die marine geen nut werd getrokken evenredig aan de kosten die voor het onderhoud werden besteed". Dat is natuurlijk niet de eenige reden geweest want precies hetzelfde zou dan kunnen gelden voor de tegenwoordige gouvernementsmarine, en eveneens zou op andere takken van dienst pasklaar kunnen gemaakt worden het bezwaar van het gestadig dienen op kleine binnenplaatsen en een aanhoudend werken onder de verzengde luchtstreek. Die verzengde luchtstreek heeft in den loop der tijden nog al eens dienst moeten doen!

Maar het mag worden betwijfeld of, naast de openlijk uitgesproken reden der opheffing, niet eene andere gegolden heeft die verzwegen werd. De opgegeven reden toch komt niet overeen met het boven aangehaalde oordeel van tal van marinedeskundigen. Geene enkele stem heeft zich echter bij de openbare behandeling in de kamer doen hooren die eene wederoprichting bepleitte, integendeel, de zeeofficier TER BRUGGEN HUGENHOLTZ, de eenige die met BAUD over artikel 41 het woord voerde, verklaarde zich met hem homogeen. Heeft nu de ervaring geleerd dat de bestaande toestand, die de nederlandsche marine uitsluitend dienst laat doen als oorlogsmarine in Indië, de eenig wenschelijke is? De vraag wordt vrij algemeen bevestigend beantwoord, ondanks de talrijke betuigingen in parlement en pers, in de redevoeringen van ministers, in de rapporten van gouverneurs-generaal en vlootvoogden, dat de toestand der marine in Indië juist niet voorbeeldig kan genoemd worden, ofschoon scherper woorden dan deze gebezigd werden, doch waarmede men dan het oog had op het materiëel, want gelukkig staat het personeel der nederlandsche marine zeer hoog en is het er altijd van doordrongen gebleven dat Neêrlands zeemacht er een is van roemrijken huize en dat dit verplichtingen oplegt.

Wat echter den toestand van het materiëel aangaat, deze leidde er niet toe om lauweren te vlechten om de slapen der opvolgende ministers van marine en bij schier geen ander budget waren de termen stelselloosheid, ontredderd, onverantwoordelijk en soortgelijke liefelijkheden zoozeer schering en inslag als bij de marine-begrootingen. Nu werd in 1889 in Nederland eene staatscommissie benoemd onder voorzitterschap van den oud-minister van koloniën FRANSEN VAN DE PUTTE en waarin o. a. deskundigen als WOLFSON, GUIJOT, BINKES

en KRUIJS zitting hadden, ten einde advies uit te brengen omtrent de vraag: of de bestaande indeeling der zeemacht in den nederlandschen oost-indischen archipel al dan niet behoort te worden bestendigd? Uit het rapport, in 1891 uitgebracht, blijkt wat betreft de quaestie eener koloniale marine, dat bij de commissie geen verschil van gevoelen bestond over meerdere punten, onder anderen hierover: dat aan de gouvernementsmarine in Indië geen militair karakter mag worden toegekend; en dat de opvarenden van de schepen, die de militaire marine uitmaken, moeten zijn officieren en minderen van de Koninklijke nederlandsche marine, met andere woorden — zegt de commissie nadrukkelijk — *dat geen herstel van de koloniale marine wenschelijk is.* Het spreekt van zelve dat zulk eene categorische uitspraak eener deskundige commissie niet is genomen zonder ernstig wikken en wegen van het voor en tegen en daarvoor krachtige argumenten zullen bestaan, die we echter niet kennen, omdat alleen de conclusiën van het rapport met de hoofdpunten waarover geen meeningsverschil bestond zijn openbaar gemaakt. In gelijken zin oordeelde de vroeger op voordracht van den minister HUIJSSEN VAN KATTENDIJKE benoemde marine commissie, die zich ook verklaarde tegen de wederoprichting. Wordt het rapport van 1891, wat waarschijnlijk is, gevolgd, dan zal er geene sprake meer zijn van het herstel eener koloniale marine, waarvoor evenwel door andere vakmannen nog eene lans is gebroken in letterlijken en in figuurlijken zin. Tegen het pleidooi eenige jaren geleden, in een hoofdartikel van een der voornaamste persorganen van Nederland, het Algemeen Handelsblad no. 19585, gevoerd waarin de koloniale „verschoppeling" werd verdedigd en op nadere overweging aangedrongen, werd in een ander hoofdorgaan, het Dagblad van 's Gravenhage, krachtig opgekomen en de wederoprichting eener koloniale marine bestreden in het belang der nederlandsche marine, die de schrijver niet ontheven wilde zien van den dienst in Indië, omdat zij dan langzamerhand zou worden „een zeer wetenschappelijk, zeer nuttig, zeer eervol onderdeel van 's lands defensie" maar eigenlijk den naam van zeemacht niet meer zou verdienen.

Na het vraagstuk der koloniale marine eischt het aan den gouverneur-generaal in artikel 41 R R toegekende opperbevel over de zeemacht in Indië eene korte bespreking. Welke is de beteekenis van dat opperbevel? Artikel 60 der grondwet kent aan den Koning toe het opper*gezag* over zee- en landmacht. Artikel 41 van het regeeringsreglement geeft den gouverneur-generaal opper*bevel* over de in Nederlandsch-Indië aanwezige zeemacht. Er is verschil in beide termen. Het oppergezag des Konings over de zeemacht sluit niet tevens in het opperbevel; het eerste, het oppergezag, komt toe aan den Souverein, het opperbevel niet; beiden kunnen in dezelfde hand vereenigd zijn waar een Koning regeert, maar het behoeft niet en waar, zoo als thans, eene vrouw het Koninklijk gezag uitoefent daar

is oppergezag en opperbevel altijd gescheiden. Nu is in Indië de gouverneur-generaal de drager van het gezag, waarvan het burgerlijke het hoogste is krachtens de slotalinea van artikel 68 R R, en al had de gouverneur-generaal zijn loopbaan gemaakt in het leger of de marine en daarbij een rang verkregen, niet in dien rang oefent hij de regeering uit, maar als gouverneur-generaal, en als zoodanig heeft hij het oppergezag in Indië krachtens artikel 1 R R. De strekking van artikel 41 is eene andere; het artikel heeft eene bepaalde beteekenis, die bij de behandeling duidelijk genoeg is in het licht gesteld; artikel 41 bedoelt niet om het hoogste gezag over zee- en landmacht op te dragen aan den gouverneur-generaal, dit doet artikel 1, dat hem doet regeeren in naam des Konings en uit krachte waarvan hij het opper*gezag* heeft; artikel 41 draagt hem uitdrukkelijk op het opper*bevel.* Beide verschillende begrippen zijn altijd uiteengehouden, ook in Indië. Na de vestiging van het koninkrijk der Nederlanden werd door Koning WILLEM I het oppergezag over deze bezittingen toevertrouwd aan de drie commissarissen-generaal ELOUT, VAN DER CAPELLEN en BUIJSKES, maar het opperbevel over zee- en landmacht aan VAN DER CAPELLEN alleen, die bestemd was om als gouverneur-generaal op te treden en in de publicatie van 19 Augustus 1816 komt dat duidelijk uit; sedert is het ook na 1854 de gewoonte gebleven om, zoo als ik opmerkte bij de toelichting op artikel 2, bij de opene brieven te benoemen tot gouverneur-generaal mitsgaders tot opperbevelhebber, ofschoon het opperbevelhebberschap inhaerent is aan de waardigheid van gouverneur-generaal en wordt opgedragen door de wet, door artikel 41 R R. Dat opperbevel hebben sommigen in 1854 den gouverneur-generaal niet willen toekennen omdat, zooals in het voorloopig verslag werd opgemerkt, dit bedoelt vlootvoogd en nu wilden eenige leden breken met het feit dat de landvoogden tot dusver, door de aanvaarding der waardigheid, zich beschouwden in een hoogen militairen rang te zijn geplaatst, en zij wilden den gouverneur-generaal enkel het oppergezag laten. Welnu, die wensch is juist niet verwezenlijkt, integendeel handhaafde de regeering zeer nadrukkelijk de opdracht ook van het opperbevel in het regeeringsreglement zelf. Waarom? Omdat zij den bestaanden toestand, waartegen sommigen waren opgekomen, en die door hen ongewenscht werd geacht voor een gouverneur-generaal die noch bij de zeemacht noch bij de landmacht had gediend, juist wilde bestendigen en geen voedsel wilde geven aan de meening dat eene veranderde uitdrukking ook eene veranderde verhouding zou te weeg brengen. De regeering verklaarde nadrukkelijk den bestaanden toestand, waarbij nevens het oppergezag ook het opperbevel aan den gouverneur-generaal toekwam, te willen handhaven. Er werd bij de openbare beraadslaging op de quaestie teruggekomen door den marine-deskundige in de kamer TER BRUGGEN HUGENHOLTZ, die er over van gedachten wisselde met den minister, en dit debat is voor de interpretatie van artikel 41 van belang, om-

dat de beteekenis er van nader door wordt gestaafd. De genoemde afgevaardigde verklaarde zich tegen de toekenning van het opperbevel omdat, zoo als hij aantoonde, krachtens artikel 41 R R gelijk het thans luidt, de gouverneur-generaal bevoegd zou zijn bij eene actie, daadwerkelijk het opperbevel over de zeemacht in Indië uit te oefenen en hiertegen was hij gekant. De spreker stelde de beteekenis van het opperbevel in een helder licht. Immers het opperbevel rechtigt hem, wien 't is opgedragen, om actief, feitelijk bevel te voeren en zich aan het hoofd te stellen van de zeemacht bij eene expeditie of eene actie. Dit werd door de regeering erkend, die van oordeel was het aan den gouverneur-generaal te moeten overlaten of hij het zou doen, indien zijn loopbaan te voren eene niet-militaire was geweest; maar dit laatste hangt af van den gouverneur-generaal, de bevoegdheid er toe bestaat uit krachte van artikel 41. En de opmerking dat tot dusverre de gouverneurs-generaal van oordeel waren tevens een hoogen rang bij de marine en het leger te bekleeden, werd door de regeering beantwoord met deze verklaring: „dat de verhouding van den gouverneur-generaal tot de zeemacht geenszins kan of moet veranderd worden zonder te kort te doen aan de eenheid van het gezag." De kamer was het eens met de regeering en artikel 41 werd unaniem aangenomen. De beteekenis er van was duidelijk geconstateerd, nadat de twee verschillende zienswijzen scherp tegenover elkander waren geplaatst. Uit het ontwikkelde volgt derhalve dat het regeeringsreglement den gouverneur-generaal maakt tot opperbevelhebber van de zeemacht in Indië, in bepaald concreten zin, en wat de zeeofficier TER BRUGGEN HUGENHOLTZ juist veroordeelde in een landvoogd die niet effectief bij de marine heeft gediend, uit krachte van het opperbevelhebberschap bevoegd tot het kommando over de vloot. En vermits het opperbevelhebberschap een rang en een hooge rang is in de militaire hierarchie, is dus de gouverneur-generaal, waar hij optreedt als opperbevelhebber wat tot dusverre nimmer is geschied, zeker bevoegd tot het dragen der uniform aan den rang van opperbevelhebber verbonden; de uniform toch, met de dááraan toekomende eerbewijzen, is inhaerent aan den rang; de rang is inhaerent aan het opperbevelhebberschap, en dit laatste is inhaerent aan de waardigheid van gouverneur-generaal

Dit alles is nu het gevolg hiervan dat beide, oppergezag en ook opperbevel worden toegekend. Het oppergezag vloeit voort uit de staatsrechtelijke positie van den gouverneur-generaal, uit artikel 1 R R. Het opperbevel moest uitdrukkelijk worden opgedragen en dit doet artikel 41 R R, anders zou dit den gouverneur-generaal niet toekomen.

Vermits artikel 41 tot dusver in zooverre eene doode letter is gebleven als iedere gouverneur-generaal verstandig genoeg is geweest om alleen het oppergezag uit te oefenen en nimmer het opperbevel, en de boven geschetste gevolgen toch wel niet wenschelijk kunnen geacht worden waar altijd een kommandant der zeemacht in Indië

aanwezig is, zou het zeker overweging verdienen om bij eene herziening van het regeeringsreglement, alleen het oppergezag den gouverneur-generaal te doen behouden maar het opperbevel aan hem te onttrekken. De redenen die hiervoor pleiten zijn in 1854 flink uiteengezet. Kan 't ook zijn dat BAUD, die wel bij de marine had gediend als adelborst, en onder Napoleon's overheersching als enseigne de vaisseau, daarna naar Indië gekomen als adjoint de l'état major met het fregat *la Méduse*, bij JANSSENS als secretaris dienst doende en die in 1811 ontslag nam als officier der Keizerlijke marine, door dit verleden geneigd was te meenen dat, ook in het vervolg, de keuze van een gouverneur-generaal veelal zou vallen op officieren of oud-officieren van de zeemacht, en dat dus het regeeringsvoorstel, waaraan hij zeker deel had, de voorkeur verdiende? Onwaarschijnlijk is dit niet. Maar na BAUD is het tot dusverre slechts éénmaal gebeurd dat een oud-zeeofficier tot gouverneur-generaal is benoemdl, doch vijf-en-dertig jaren nadat hij den zeedienst had verlaten als luitenant ter zee 2ᵉᵈ klasse. Maar al werd een vlagofficier der marine tot de burgerlijke waardigheid geroepen, ook dan zou het nog de voorkeur hebben daaraan alleen het oppergezag te laten en het opperbevel aan den kommandant der zeemacht.

Een kort woord over den inhoud van artikel 41. De woorden „behoudens hare administratieve betrekkingen tot het departement van marine" doen in geen enkel opzicht te kort aan de macht die de gouverneur-generaal ontleent aan zijn oppergezag en zijn opperbevel. De nadruk moet vallen op *administratieve*. Alleen administratief is er sprake van eene betrekking, niet van de in Nederlandsch-Indië aanwezige zeemacht, zoo als artikel 41 minder nauwkeurig zegt, want daaronder valt ook de gouvernementsmarine, maar van het in Indië aanwezige gedeelte van de nederlandsche marine die onder beheer staat van den minister van marine. Er werd eene duidelijke verklaring dier woorden gevraagd en de regeering gaf die. Uitsluitend van administratieve betrekkingen is sprake, voortvloeiende uit de omstandigheid dat de oorlogsbodems met de bemanning een deel uitmaken van de nederlandsche marine en onder beheer blijven van het ministerie van marine. De betrekkingen, die dus eene directe aanraking medebrengen van den kommandant der zeemacht in Indië met den minister van marine in Nederland, kunnen echter — verklaarde de regeering — geene verhindering te weeg brengen aan de uitvoering der bevelen van den gouverneur-generaal, m. a. w. de minister van marine kan geen bevelen geven in strijd met die van den landvoogd. En de mogelijkheid dat de kommandant der zeemacht zich zou blijven beroepen op instructiën van zijn hierarchischen chef, afwijkende van de bevelen van den gouverneur-generaal, is eveneens in 1854 voorzien. De regeering verklaarde ten dien aanzien: „het voorgeven dat die bevelen daarmede in strijd zijn behoeft door den gouverneur-generaal niet voetstoots te worden aan-

genomen, maar ook dan wanneer hem de juistheid van dat voorgeven door den bevelvoerenden officier der zeemacht wordt bewezen, staat het aan hem te beoordeelen wat zwaarder weegt in de schaal van 's Rijks belang, het nadeel van eene administratieve ingrijping of dat hetwelk uit het onuitgevoerd blijven der gegeven bevelen (nl van den minister van marine) kan ontstaan". En de bevelen zelve door den minister van marine te geven aan den kommnant der zeemacht in Indië? Moeten deze dien vlagofficier bereiken door tusschenkomst van den gouverneur-generaal? De vraag werd gedaan. De regeering betwistte geenszins het nut van dat denkbeeld maar was van oordeel dat dit punt niet in het regeeringsreglement behoefde opgenomen te worden.

Ergo de betrekkingen tusschen het departement van marine in Indië en het ministerie van marine in Nederland mogen, krachtens onze instellingen, geene andere zijn dan van zuiver administratieven aard. Betrekkingen van welken anderen aard ook zouden het oppergezag en het opperbevel van den gouverneur-generaal kunnen verkorten en daarom heeft de wetgever de zoodanige uitgesloten. Geheel in overeenstemming met dit beginsel bepaalt dan ook het koninklijk besluit van 9 September 1864 no. 41 dat een departement van marine in Indië instelde, dat de zorg en het beheer en de verantwoordelijkheid in financiëelen zin van dit departement zou berusten bij den kommandant der zeemacht die er de chef van zou zijn, op gelijken voet als bij andere hoofden van departementen van bestuur en onder het voorbehoud van artikel 41 R R. Bevreemdend is het echter dat dit koninklijk besluit, eerst afgekondigd in staatsblad 1866 no. 140, de oprichting van een departement van marine in Indië decreteert op grond van artikel 64 R R dat als eenige grondslag in dat besluit wordt genoemd. Artikel 64 ziet uitsluitend op de departementen *burgerlijk* bestuur niet op die van marine en oorlog. Was dit den ministers van koloniën en marine in 1864 wellicht ontgaan? Sedert 1 Januari 1867 is er een departement van marine in Indië, waarvan het hoofd van rechtswege is de kommandant der zeemacht in Indië, die benoemd wordt door den Koning op eene gezamenlijke voordracht van de ministers van marine en koloniën, en aan wien boven zijne inkomsten als vlagofficier wordt toegekend eene toelage uit de koloniale kas, waarvan het bedrag verschillen kan al naarmate al of niet van gouvernementswege vrije woning wordt verstrekt. De organisatie en werkkring van het departement en de formatie van het daarbij behoorende personeel werd voor 't eerst vastgesteld bij staatsblad 1868 no. 57, waarin sedert verschillende en daaronder belangrijke wijzigingen werden gebracht, waarvan ook uitbreiding het gevolg was.

Kommando en beheer is thans in ééne hand; aanvankelijk, sedert 1816, was dit gescheiden en werd het beheer gevoerd te Soerabaia door een commisaris voor de marine, die in 1822 verplaatst werd naar Batavia, terwijl toen beheer en kommando vereenigd werden; in 1829 weêr gesplitst en tot het vroegere beginsel teruggekeerd,

dat gehandhaafd bleef tot aan de oprichting van een afzonderlijk departement van marine, dat het geheele beheer omvat en tot chef heeft den kommandant der zeemacht.

De zeemacht in Indië wordt onderscheiden allereerst in oorlogsmarine die weêr te splitsen is in het nederlandsche gedeelte, het auxiliair eskader en het indische gedeelte, hetwelk alleen betrekking heeft op het materieel; de oorlogsmarine dient meer tot verdediging of aanval, tot militaire doeleinden; voorts in gouvernementsmarine, die evenzeer ressorteert onder het departement, maar wier doel een ander is en waarvan de vaartuigen, behalve voor militaire doeleinden, in het bijzonder gebezigd worden ook voor burgerlijke; de vaartuigen der gouvernementsmarine staan ter beschikking der hoofden van gewestelijk bestuur in de gewesten, waar ze worden gestationeerd; ze worden gebezigd tot vervoer van personen, goederen of gelden waar zulk transport niet door middel van aanbesteding plaats heeft; tot het verleenen van hulp aan schepen in gevaar; tot wering van zeeroof en sluikhandel; bij de bebakening en kustverlichting; ook ter bewaking van minder belangrijke punten. De naam gouvernementsmarine dagteekent van 1861; de oude benaming voor de vaartuigen is in de inlandsche talen behouden gebleven; de officiëele is thans sedert 1887, stoomschepen en adviesbooten der gouvernementsmarine.

Het tweede gedeelte van artikel 41 R R geeft aan den gouverneur-generaal eene bevoegdheid, die reeds voortvloeit uit het oppergezag en het opperbevel, maar hier aan eene bepaalde voorwaarde wordt gebonden en de bevoegdheid beperkt. Waardoor? De bevoegdheid om te beschikken over de schepen en vaartuigen en derzelver manschap, zoo als artikel 41 zegt, geschiedt enkel in overeenstemming met de voorschriften daaromtrent door den Koning gegeven. Aan wien? Aan den gouverneur-generaal door tusschenkomst van den minister van koloniën, want alleen met dezen kan de gouverneur-generaal in aanraking zijn zooals de toelichting op artikel 37 leerde, en dus niet door tusschenkomst van den minister van marine, want artikel 38 sub a no. 2 verbiedt den gouverneur-generaal besluiten of beschikkingen des Konings uit te voeren, indien de uitvoering daarvan hem niet door den minister van koloniën is opgedragen. Maar voorschriften van den aard als in artikel 41 bedoeld, en dus betrekking hebbende op de beschikking over het materiëel en personeel der nederlandsche marine, zullen uitteraard gegeven worden op voordracht van den minister van marine alleen of gezamenlijk met den minister van koloniën. In de vrije beschikking kan de indische regeering derhalve alleen beperkt worden door zulke voorschriften, émaneerende van den Koning die krachtens de grondwet immers het oppergezag heeft ook over de zeemacht.

Door artikel 41 R R zijn alle vroegere voorschriften omtrent beschikking vervallen.

Wat betreft de verhouding der zeemacht tot de landmacht bij

krijgsoperatiën, deze werd op de gezamenlijke voordracht van de ministers van koloniën en van marine geregeld bij koninklijk besluit, afgekondigd in staatsblad 1861 no. 68.

Op het ceremoniëel in acht te nemen bij het wisselen van bezoeken tusschen de kommandanten van Z. M. schepen en vaartuigen van oorlog en de autoriteiten aan den wal, werd door den gouverneur-generaal VAN REES een reglement vastgesteld, opgenomen in staatsblad 1885 no. 159, waarvan de kennis derhalve ook van belang is voor de ambtenaren van het binnenlandsch bestuur, doch waarbij deze hebben te letten op het verschil in de benaming der rangen bij de zeemacht en bij de landmacht, een verschil dat het reglement niet aangeeft, dat zich nu blijkbaar verlaat op de kennis er van bij de burgerlijke ambtenaren.

## Artikel 42.

De Gouverneur-Generaal is opperbevelhebber van de in Nederlandsch-Indië aanwezige landmagt.

In Nederlandsch-Indië worden de officieren door den Gouverneur-Generaal benoemd.

Zij worden door hem bevorderd en ontslagen op den voet bij algemeene verordening bepaald.

De regelen omtrent het toekennen van pensioenen en gagementen worden bij algemeene verordening gesteld.

---

Is aan Nederlandsch-Indië eene eigene zeemacht onthouden, wel heeft het een eigen leger, het nederlandsch-indische leger. Oppervlakkig zou men meenen dat als het beginsel verwerpelijk is voor de zeemacht, het evenmin deugdelijk wezen kan voor de landmacht, of als het beginsel goed is en goed werkt voor het leger, het even geschikt is tot toepassing op de marine. Thans wordt in Indië ten aanzien der krijgsmacht een tweeslachtig principe gevolgd; voor de militaire macht het stelsel van een eigen leger, zoo streng mogelijk afgezonderd van het nederlandsche leger; voor de maritieme macht het stelsel dat deze uitsluitend de nederlandsche moet zijn. Eene bespreking in de nederlandsche vereeniging ter beoefening van krijgswetenschappen over de vraag aangaande de wenschelijkheid van één leger voor Nederland en Indië, deed zien dat zulk een toestand weinig instemming vond en dat de aanneming van het voor de marine geldende beginsel van een nederlandsch leger, periodiek dienst doende in Indië, zeer weinig voorstanders telt.

De vier alinea's, waaruit artikel 42 bestaat, eischen ieder afzonderlijk toelichting.

Alinea 1: dezelfde toekenning als in het vorig artikel, maar hier het opperbevel over de landmacht in N. I. edoch 't was nu niet de marine-deskundige, maar de militaire specialiteit der kamer Storm van 's Gravesande die reeds in den aanvang zijn geschut richtte tegen artikel 42, in den vorm eener afzonderlijke nota, gevoegd bij het voorloopig verslag der kamer over het III^e ontwerp; de aanhef der nota is kenmerkend, omdat er zoo helder uit blijkt hoe de toestand vóór 1854 was en hoeveel weêrzin die bij Storm had gewekt waaraan hij in krachtige bewoordingen, *nomen et omen*, uiting gaf.

Hoe schetst de nota den toen bestaanden toestand? Dat de kommandant van het leger gelijk tot dusver het geval was, geheel ondergeschikt zal zijn aan den gouverneur-generaal, die onder alle omstandigheden bevelen zal kunnen geven omtrent de indeeling en het gebruik der troepen, welke bevelen door den kommandant van het leger zullen moeten worden opgevolgd, ook al meent hij dat zij met de belangen der verdediging in strijd of tot het doen welslagen van een oorlog ondoeltreffend zijn. Dat hieruit nadeelige gevolgen kunnen voortvloeien toonde STORM aan met een beroep op de gespannen verhouding ontstaan tusschen den luitenant-generaal DE KOCK en den commissaris-generaal DU BUS, naar aanleiding van hun verschil van meening over de bestemming van de expeditionaire troepen uit Nederland gezonden met het oog op den Java oorlog; als een ander voorbeeld werd aangehaald het totaal mislukken van eene gecombineerde operatie tegen Bondjol in 1833 op uitdrukkelijken last van VAN DEN BOSCH tegen het advies van den generaal-majoor RIESZ en den overste ELOUT die hem waarschuwden dat die operatie mislukken moest. Ironisch laat de nota er op volgen dat, hoezeer de heer VAN DEN BOSCH ook den titel voerde van generaal, men hem geen onrecht zal aandoen hem te beschouwen als iemand die meer te huis was in burgerlijke administratiën dan in krijgsoperatiën, dus als iemand die geen militair is in den eigenlijken zin des woords. Die conduitestaat zou de heer VAN DEN BOSCH zeker hebben gerecuseerd. Uit zijn staat van dienst blijkt bovendien dat hij alle rangen bij het leger heeft doorloopen, zij het in veel korter tijd dan thans mogelijk is, en zelfs chef van den generalen staf is geweest. Beteekende dat alles in het begin van deze eeuw zoo weinig, dat STORM sarcastisch spreken kon van een heer die den titel voerde van generaal? En als derde voorbeeld werd gewezen op de onoordeelkundige verdeeling van het gezag tusschen burgerlijke en militaire autoriteiten in dienzelfden tijd. Gewezen werd op de engelsche koloniën waar in gewone omstandigheden de kommandant der troepen aan de bevelen van den civielen gouverneur is onderwerpen maar niet meer zoodra de kolonie het tooneel wordt van militaire operatiën. De strekking der nota was om het beginsel aan te bevelen dat de gouverneur-generaal wel met het opper*gezag* over het indisch leger moet zijn bekleed, maar dat het opper*bevel* aan den legerkommandant moet worden opgedragen en dat aan dezen, ingeval van oorlog met een europeeschen of inlandschen vijand, de volkomen vrije beschikking over al de troepen en het geheele beleid der militaire operatiën onder zijne speciale verantwoordelijkheid moet worden overgelaten. De regeering verklaarde zich in 1854 zeer krachtig daartegen; den bestaanden toestand waartegen STORM was opgekomen wilde zij juist bestendigd zien; het door hem aanbevolen beginsel ging naar hare meening te ver, want dan zou de eindbeslissing over alles, over plan de campagne, bestemming der troepen, de uitgaven, in één woord alles bij den legerkommandant worden overgebracht

en dit achtte de regeering strijdig met het beginsel onzer koloniale instellingen, het goede en deugdelijke beginsel van artikel 68 slot-alinea; de aanneming van een beginsel, als in de nota van STORM ontwikkeld, zou naar het oordeel der regeering eene volkomen abdicatie zijn van het burgerlijk gezag; zij wraakte de aangehaalde voorbeelden, ontleend aan militaire schrijvers die niet altijd op een standpunt waren geplaatst om de handelingen van het burgerlijk gezag met juistheid te kunnen beoordeelen; met klem wees de regeering er op, en hier raakte zij de *cardo quaestionis*, dat bij binnenlandsche oorlogen en onlusten de krachtige medewerking van het burgerlijk gezag niet zou kunnen worden ontbeerd en dat maatregelen van staatkundigen aard in die gevallen soms dienstiger zijn tot herstel van den vrede dan zuiver militaire bewegingen en, liet de regeering er op volgen, een alleen handelend militair gezag doet niet zelden nieuwe vijanden oprijzen en oude bondgenooten afvallen door misgrepen, geboren uit onkunde met taal en gewoonten der inboorlingen en met de onderlinge verhouding der inlandsche vorsten en volken, en wordt soms de tusschenkomst van den burgerlijken ambtenaar beschouwd als belemmerend voor de vrije krijgsbewegingen, het onafhankelijk militair gezag heeft meer dan eens onder de verdenking gelegen dat zucht naar roem te veel de overhand had in zijne handelingen. Men hoort het, was de aanval in de nota krachtig, niet minder krachtig werd die afgeslagen. Ik geloof dat de minister gelijk had toen hij als zijn oordeel uitsprak, dat het onderwerp der verhouding tusschen het burgerlijk en militair gezag 't beste geregeld wordt in de instructie èn van den gouverneur-generaal èn van den kommandant van het leger terwijl bovendien te dien aanzien artikel 68 alinea 3 R R eene verplichting oplegt aan den gouverneur-generaal. Het boven ontwikkelde standpunt van de regeering in 1854 werd omschreven in de memorie van antwoord op het voorloopig verslag over het III[e] ontwerp en de uiteenzetting van dit punt was zeer helder en is ook thans nog de overweging ten volle waard omdat ze niets van hare actualiteit heeft verloren.

Bij het openbaar debat is er langdurig gestreden over het artikel en bij de toelichting van de derde alinea zullen we zien dat de strijd daarover geleid heeft tot wijziging van het regeeringsvoorstel. Wat de eerste alinea aangaat waarbij den gouverneur-generaal het opperbevel wordt toegekend, hiertegen werd het vuur heropend door STORM die bleef volhouden dat in de door hem aangewezen geschillen tusschen DU BUS en DE KOCK en tusschen VAN DEN BOSCH en RIESZ het burgerlijk gezag ongelijk had, het militaire in zijn recht was waartegenover BAUD een voorbeeld stelde, ook uit de indische geschiedenis, het gebeurde te Riouw in 1819, waaruit hij de slotsom trok dat van zelfstandig optreden van het militair gezag, met uitsluiting van het burgerlijke, nadeelige gevolgen te wachten zijn. De minister PAHUD handhaafde het door de regeering reeds bij artikel 41 ingenomen standpunt ook hier bij artikel 42 met klem; merk-

waardig is 't dat hij, die geen oud-militair was, zich juist op dit terrein zoo gemakkelijk bewoog; als een persoonlijk gevoelen kon de minister misschien 't er mede eens zijn dat de *uitvoering*, niet de vaststelling, der militaire operatiën aan den legerkommandant kan worden overgelaten als de gouverneur-generaal geen militair is, maar hij weigerde dit als een beginsel in het regeeringsreglement op te nemen, en dat de regeering in 1854 er zelfs aan dacht dat de gouverneur-generaal zich in persoon naar het tooneel van den opstand of naar het bedreigde punt zou begeven, blijkt duidelijk uit hare toelichting van artikel 28 *litt* d. Het opper*bevel* aan den legerkommandant te geven en het opper*gezag* aan den gouverneur-generaal, en den opperbevelhebber dan niet ondergeschikt te doen zijn aan den landvoogd, hiervan wilde de minister niet hooren omdat niets aan diens verantwoordelijkheid mag worden onttrokken en eens anders verantwoordelijkheid daarnevens strijden zou met ons stelsel van koloniaal bestuur. De stem van den militairen afgevaardigde vond bij niemand weerklank; het geopende vuur werd beantwoord en tot zwijgen gebracht behalve door den minister, door zijne geallieërden BAUD en ROCHUSSEN. Bleef de stem van STORM in de kamer eene *vox clamans*, daar buiten zijn van lieverlede op nieuw stemmen opgegaan die het denkbeeld van dien kloeken afgevaardigde, die zoovele jaren lang de kamer voorlichtte, hebben opgevat en in min of meer zelfstandige beschouwingen hebben ontwikkeld, en het kan niet worden ontkend dat, bij eene eventueele herziening van het regeeringsreglement, niet maar één als in 1854 maar ongetwijfeld meerdere op hetzelfde aanbeeld zouden slaan, edoch ofschoon de toen van weêrszijden gebezigde argumenten in geen enkel opzicht verouderd zijn, thans zou de ervaring, de praktijk van ons regeeringsreglement, er bij komen en gewicht in de schaal leggen en deze praktijk wijst geen enkel voorbeeld aan dat het beginsel der eerste zinsnede van artikel 41 nadeelig of storend heeft gewerkt, waarmede echter nog niet gezegd is dat het beginsel zelf goed is, om bij de wet den gouverneur-generaal als opperbevelhebber van het indische leger aan te wijzen, in plaats van de benoeming tot opperbevelhebber over te laten aan den Koning. En dit laatste principe zou naar mijn overtuiging de voorkeur verdienen

Wat omtrent de beteekenis van oppergezag en opperbevel bij het vorig artikel werd ontwikkeld is ook hier van toepassing.

Berust dus het opperbevel nevens het oppergezag over de landmacht bij den gouverneur-generaal, het administratief beheer van het departement van oorlog werd met ingang van 1 Januari 1867 opgedragen aan den kommandant van het indische leger, wiens titel alstoen tevens werd vastgesteld en sedert luidt: Kommandant van het leger en chef van het departement van oorlog in Nederlandsch-Indië; dit geschiedde bij een besluit van den waarnemenden gouverneur-generaal PRINS, opgenomen in staatsblad 1866 no. 157, dus niet bij koninklijk besluit zooals voor de zeemacht. Wel werd bij

koninklijk besluit, in staatsblad 1868 no. 122 afgekondigd, de nieuwe organisatie van het departement voorloopig vastgesteld, die in 1870 door eene definitieve werd vervangen, daarna eenige malen werd gewijzigd; de thans bestaande organisatie wortelt in het koninklijk besluit, afgekondigd in staatsblad 1889 no. 144. De legerkommandant wordt benoemd door den Koning, doch de gouverneur-generaal voorziet in de tijdelijke waarneming in dezelfde gevallen als in artikel 14 van het regeeringsreglement genoemd. De verhouding van den legerkommandant, zoowel tot den gouverneur-generaal als tot de raden van Indië, is bij de behandeling van artikel 42 ampel besproken, en heeft de minister PAHUD zijne zienswijze daaromtrent onbewimpeld te kennen gegeven; hij verklaarde dat de positie van den legerkommandant in verhouding stond tot die van alle ambtenaren en militairen in Indië, die allen ondergeschikt zijn aan den gouverneur-generaal en waarvan de kommandant van het leger, naar 's ministers oordeel, niet kon worden uitgezonderd en dat hij zich niet kan verwijderen, geene inspectie kan houden zonder speciaal verlof, achtte de minister zeer nuttig. Was STORM te ver gegaan door de positie van den legerkommandant in Indië eene „ongelukkige'' te noemen, wat de latere titularissen hem zeker nimmer zullen hebben toegegeven, PAHUD ging te ver door hem op één lijn te plaatsen met alle andere militairen en met de ambtenaren, waar juist bij de eersten het verschil van rang den afstand bepaalt en de laatsten aan militaire rangen worden gelijkgesteld juist om den afstand en het verschil te doen uitkomen en de verhouding te bepalen, die artikel 68 voor ééne categorie van ambtenaren zelfs uitdrukkelijk wil geregeld zien. De praktijk strookt dan ook in geen enkel opzicht met de opvatting van den minister PAHUD en kan dit hierom niet, omdat de titulatuur verbonden aan den rang van luitenant-generaal dezelfde is als die van den gouverneur-generaal, en de legerkommandant reeds hierom in de oogen der koloniale maatschappij op een standpunt is geplaatst dat eer het standpunt nadert door den landvoogd ingenomen, dan dat hetwelk de overige officieren en ambtenaren innemen en de door mij gereleveerde woorden van PAHUD zullen zeker in de tegenwoordige maatschappij in Indië algemeene verbazing wekken, als getuigende van eene opvatting zoo lijnrecht gekant tegen de werkelijk bestaande en algemeen gedeelde.

Alinea 1 spreekt van de in Nederlandsch-Indië aanwezige landmacht. Waarom niet van het nederlandsch-indische leger, streng afgezonderd als 't is van het nederlandsche?

Dat leger is altijd in Indië aanwezig. Of is onder de in artikel 41 gebezigde uitdrukking iets meer te verstaan? Ja, in 1854 leefde men onder vigeur van de grondwet van 1848 en konden uit krachte daarvan de vrijwilligers, het staande leger, naar de koloniën worden gezonden, de miliciens echter alleen met hunne toestemming; ware nu een deel van het staande leger uit Nederland hierheen gezonden

dan zou dit niet hebben behoord tot het indische leger, maar wel begrepen zijn geweest onder den term van artikel 41 RR. Die mogelijkheid is afgesneden door het verbod van artikel 184 der grondwet na de herziening in 1887, die de splitsing heeft verworpen en alleen dienstplichtigen te land kent, die nooit kunnen gedwongen worden in de koloniën dienst te doen.

Van aanrakingen van administratieven aard als bij het vorig artikel gewaagt artikel 42 RR niet en kon daarvan ook niet gewagen, omdat de landmacht in Indië eene eigene, eene koloniale is, maar de zeemacht niet. Evenwel bepaalde de minister van koloniën PAHUD in 1851 dat door den secretaris-generaal van het departement van koloniën direct aan het militair departement in Indië, en omgekeerd, zullen gericht worden de in 's ministers missive opgenoemde staten, opgaven en aanvragen, opgenomen in een gouvernementsbesluit van December 1851, Bijblad no. 208, hetwelk in 1852 bij missive van den algemeenen secretaris werd uitgebreid tot het vragen van inlichtingen, terwijl verder, ook nà 1854, door den minister HASSELMAN werd toegelaten rechtstreeksche correspondentie van den chef van den generalen staf met den secretaris-generaal van ministerie van koloniën omtrent de onderwerpen, opgenomen in een gouvernementsbesluit van 1868, Bijblad no. 2166.

ALINEA 2 bepaalt dat in Nederlandsch-Indië de officieren door den gouverneur-generaal worden benoemd. Wil dit zeggen dat de officieren van het indische leger door den landvoogd worden benoemd? Volstrekt niet, want het grootste aantal wordt juist niet door hem maar door den Koning tot officier aangesteld, terwijl de bevordering tot de hoogste militaire rangen den gouverneur-generaal is onttrokken. Er is hier in de 2e alinea van artikel 41 sprake van de *eerste* benoeming, over bevordering handelt alinea 3. De beteekenis is dat de gouverneur-generaal tot officier aanstelt hen, die zich in Indië bevinden, dien rang nog niet bekleeden en voldoen aan de eischen van bekwaamheid aan het officiersexamen in Indië gesteld. Tot dusver bestaat de mogelijkheid tot het afleggen van dat examen in Indië, waartoe de voorbereiding plaats had aan de militaire school te Meester-Cornelis, doch daarover heeft de minister VAN DEDEM het doodvonnis uitgesproken en het jaar 1895 zal voor 't laatst in Indië de gelegenheid bieden het officiersexamen af te leggen. Dat artikel 42 alinea 1 een beletsel zou zijn geweest voor den genomen maatregel geloof ik niet, maar wel moet worden erkend dat de wetgever in 1854 nooit heeft gedacht aan de mogelijkheid dat in Indië geene enkele gelegenheid zou bestaan om zich te bekwamen voor officier bij de landmacht, en nimmer heeft voorzien dat het imperatieve voorschrift van alinea 1 eene doode letter worden zou. Blijft de opheffing der militaire school gehandhaafd, dan zal de eerste benoeming tot officier bij het indische leger later altijd geschieden uitsluitend door den Koning, evenals thans het geval is

met die adspiranten die hunne opleiding tot officier erlangden in Nederland en bestemd zijn voor het indische leger en die, na door den Koning benoemd te zijn tot tweeden luitenant, na hunne aankomst in Indië bij het leger worden ingedeeld. Bij het indische leger zijn subalterne officieren die door den Koning zijn benoemd en die door den gouverneur-generaal zijn aangesteld. Vermits na 1895 dit laatste niet meer zal kunnen voorkomen, zal alsdan alinea 2 van artikel 41 R R hare kracht hebben verloren en niet meer voor toepassing vatbaar zijn.

ALINEA 3: Zij worden door hem bevorderd en ontslagen op den voet bij algemeene verordening bepaald. In het regeeringsartikel was niet voorgesteld ook de bevordering aan regelen te binden en die bij eene algemeene verordening vast te stellen, maar de minister wijzigde, naar aanleiding van de beraadslagingen, het regeeringsvoorstel en nam daarin nu ook op de bevordering, zoodat door die wijziging de inhoud van deze alinea werd, zooals die thans luidt. „Zij" slaat taalkundig op de in de vorige alinea genoemde officieren. Welke? Niet alle officieren in Indië aanwezig, want degene die uit Nederland gedetacheerd zijn bij het indische leger blijven behooren tot de formatie van het nederlandsche leger en beheerscht door de voor dat leger geldende voorschriften. Met „zij" worden in alinea 2 bedoeld: alle officieren die behooren tot het indische leger en nu onverschillig of zij door den Koning of door den gouverneur-generaal zijn aangesteld, in Indië zijn of met verlof in Nederland, of daar toegelaten tot de lessen van de hoogere krijgsschool; evenwel met eene beperking, want hoe absoluut artikel 42 ook weêr hier van inhoud is, de algemeene verordening, die ter voldoening aan het regeeringsreglement de regels stellen moest, heeft het absolute voorschrift beperkt. Of tot deze beperking de bevoegdheid bestond onderzoeken we thans. De wet, in casu het regeeringsreglement, draagt uitdrukkelijk en onvoorwaardelijk bevordering en ontslag der officieren van het indische leger op aan den gouverneur-generaal; officier is de generieke term voor subaltern, hoofd-, opper- en generaalofficier, dus van af tweede luitenant tot luitenant-generaal. Op welken voet de gouverneur-generaal bevordert en ontslaat moet eene algemeene verordening vaststellen. Ook hier is de neutrale term gebezigd, die in het midden liet welke van de drie koloniale wetgevers de nadere regelen zou geven, de Koning, de gouverneur-generaal of de rijkswetgever; maar die regelen konden alleen betrekking hebben op de gevallen waarin en de wijze waarop bevordering en ontslag van de officieren in Indië geschieden zal, ze konden geene verandering brengen in de macht die bevordert en ontslaat, omdat de wet zelve die macht in artikel 42 had aangewezen. Indien nu de door dit artikel nader geëischte regelen van bevordering en ontslag evenzeer door den rijkswetgever waren gesteld, waartoe het de mogelijkheid opende door den eisch eener algemeene

verordening dan zou dezelfde wetgever, die het regeeringsreglement tot stand bracht, eene andere macht dan de in artikel 42 alinea 3 genoemde hebben kunnen aanwijzen tot bevordering of ontslag, maar dat is niet geschied. De regelen zijn gesteld bij een koninklijk besluit, op voordracht van den minister ROCHUSSEN genomen, afgekondigd in staatsblad 1860 no. 26 en hierin wordt, in afwijking van alinea 3 van artikel 42 R R, de bevordering tot generaal-majoor voorbehouden aan den Koning en derhalve onttrokken aan de macht door de wet aangewezen om te bevorderen. Bestond daartoe krachtens de beginselen der koloniale instellingen de bevoegdheid? Het is betwist geworden, doch naar mijne meening ten onrechte. Zeker, artikel 42 R R bevat eene uitdrukkelijke opdracht aan den gouverneur-generaal, maar artikel 1 doet hem de regeering uitoefenen in naam des Konings, en als men zich de moeite geven wil na te gaan de toelichting door mij op dat artikel gegeven, in 't bijzonder waar sprake is van de instructie, dan zal men zien dat de Koning volkomen bevoegd is te beslissen hoe in Zijn naam zal worden geregeerd, altijd op den basis van het regeeringsreglement, en dus ook kan beslissen op welke wijze de bevordering zal geschieden niet alleen, want dáártoe rechtigt artikel 42 óók den Koning als een der wetgevers voor de koloniën, maar ook om te beslissen dat de bevordering van een deel der officieren niet door den gouverneur-generaal, d. i. in Zijn naam, zal geschieden, maar door den Koninklijken opperbestuurder direct. Eene afwijking van artikel 42 R R is dit niet; het is een uitvloeisel van het beginsel van artikel 1. De bevordering tot den hoogeren rang van generaal-majoor geschiedt dus door den Koning maar de gouverneur-generaal kan ook hier, indien een der gevallen als bedoeld in artikel 14 R R zich voordoet, in de tijdelijke waarneming voorzien. In de praktijk is dit noch ten aanzien van den kommandant van het leger noch van een generaal-majoor geschied, en het behoeft ook niet, want òf de in anciënniteit volgende hoofdofficier treedt, krachtens de militaire voorschriften, tijdelijk in de plaats òf de beslissing des Konings kan zonder schade worden afgewacht.

De bevordering van de officieren tot en met den rang van kolonel geschiedt door den gouverneur-generaal, die echter verplicht is den legerkommandant te hooren, eene raadpleging die nu wel invloed kan uitoefenen op de beslissing van den landvoogd maar haar niet bepaalt. Voor de bevordering door den gouverneur-generaal is door artikel 5 van staatsblad 1860 no. 26 het anciënniteitstelsel van kracht, gepaard aan de volgende vier voorwaarden die moeten samenloopen: 1° onberispelijk gedrag 2° genoegzame dienstijver 3° de vereischte kunde 4° de volkomene geschiktheid voor den hoogeren rang. Wordt hieraan voldaan dan is den officieren een waarborg gegeven dat zij niet willekeurig, evenals de ambtenaren, voor hoogeren rang kunnen worden voorbijgegaan. Het oordeel over die vier hoofdeischen berust bij den hierarchisch hoogeren chef, voor állen bij den legerkommandant, in hoogste instantie bij den gouverneur-generaal,

en de praktijk heeft wel voorbeelden opgeleverd dat die hoogste instantie een gewichtige waarborg is gebleken voor de officieren. Op den gestelden regel van bevordering zijn evenwel twee uitzonderingen aangenomen, die vaak oneigenaardig genoemd worden bevorderingen bij keuze, wat niet strikt juist is maar aantoont dat de aanneming van het ancienniteits-beginsel in de oogen der officieren een recht heeft geschapen op bevordering, in de militaire wereld liefst aangeduid met het woord promotie. De gouverneur-generaal kan afwijken van de wettelijke regels der bevordering *primo* ter belooning van een schitterend wapenfeit of van eene uitstekende militaire daad. Voorbeelden ook hiervan heeft de praktijk opgeleverd, omdat in Indië de gelegenheid openstaat voor den militair om zich te onderscheiden en het indische leger is er terecht trotsch op als zulk eene bevordering in zijne gelederen plaats vindt, want wel moet het wapenfeit schitterend, de militaire daad uitstekend zijn eer deze onderscheiding iemand te beurt valt. De verwisseling der sergeantsstrepen met de luitenantsster, zóó verkregen, is zeker eene der eervolste gebeurtenissen in het leven van den militair; *secundo* ter belooning van buitengewone militaire talenten, gebleken uit daden of geschriften, gepaard aan uitstekenden dienstijver en een loffelijk gedrag, waardoor geacht wordt zekerheid te bestaan bij het legerbestuur dat de betrokken officier bijzondere geschiktheid bezit om in hoogere rangen den lande belangrijke diensten te bewijzen. Alle officieren moeten thans Nederlanders zijn, wat vroeger niet het geval was en vreemdelingen, die na 1 Januari 1878 tot officier werden aangesteld, konden voor bevordering tot kapitein bij een der vier hoofdwapens of bij de militaire administratie niet in aanmerking worden gebracht dan na genaturaliseerd te zijn. Op de bevordering der officieren heeft de Koning in zooverre ook invloed, als Hij zich het recht heeft voorbehouden van gepensioneerde officieren van het indische leger, met of zonder bevordering, daarbij weder in dienst te stellen wanneer Hij oordeelt dat het belang van 's lands dienst dit eischt. Van dit recht werd in 1873 gebruik gemaakt met het oog op de tweede expeditie naar Atjeh.

Behalve de regelen voor de bevordering van kracht heeft staatsblad 1860 no. 26, ter voldoening aan artikel 42 R R, ook regelen voorgeschreven voor het ontslag van officieren en het verlies van den rang; de rang van officier wordt verloren door ontslag uit den dienst zonder toekenning van pensioen, en door op te houden Nederlander zijn; ontslag mag niet worden verleend dan om bepaalde uitdrukkelijk opgenoemde redenen, waardoor den officier een waarborg is gegeven tegen mogelijke willekeur van de uitvoerende macht; ontslag is eervol of niet, al naar mate van de reden die er aanleiding toe geeft. Het beginsel dat wie benoemt ook ontslaat geldt evenwel niet. Alle officieren, zonder onderscheid en onverschillig of zij door den Koning tot dien rang werden benoemd of door den gouverneur-generaal, worden tot en met den rang van kolonel ont-

slagen door den gouverneur-generaal als zij zich in Indië bevinden; alle officieren, die zich niet in Indië bevinden, worden, evenals de generaals altijd waar ze ook zijn, ontslagen door den Koning; de gouverneur-generaal moet behalve den legerkommandant, van wien het voorstel in de praktijk uitgaat, ook den raad van Indië hooren; de Koning kan alleen beslissen op voordracht van den minister van koloniën. In zes van de elf gevallen waarin ontslag kan gegeven worden, moet bovendien daaraan voorafgaan het advies van een raad van onderzoek, die zitting houdt te Batavia en wordt samengesteld in verhouding tot den rang van den betrokken officier, terwijl de wijze van behandeling der zaak voor dien raad in bijzonderheden is geregeld; permanente raden van onderzoek kennen onze instellingen niet, evenmin als raden van eer; de raad wordt altijd *ad hoc* bijeengeroepen, voor elk bijzonder geval; van de zittingen van den raad en de daarin gehouden stemmingen over bepaald opgenoemde vraagpunten wordt proces-verbaal opgemaakt, dat met de verdere bescheiden den legerkommandant wordt toegezonden, door tusschenkomst van den afdeelingskommandant; strekt het advies tot ontslag uit den dienst, dan doet de legerkommandant een voorstel aan den gouverneur-generaal; deze beslist, maar nu bevat artikel 32 van het koninklijk besluit, dat de materie regelt, eene bevoegdheid die in de praktijk eigenlijk nooit toepassing kan vinden; stel het advies van den raad van onderzoek en het daarop gebaseerde voorstel van den legerkommandant strekt om den officier te ontslaan, dan kan de gouverneur-generaal dezen toch handhaven, want afwijking van het advies is geoorloofd ten gunste van den officier; maar diens positie in het leger zou daardoor ten eenenmale onhoudbaar worden, nadat de raad van onderzoek en het legerbestuur hem onwaardig hebben geoordeeld langer deel uit te maken van het officierkorps; stel aan den anderen kant dat de raad, na zijn minitieus onderzoek, hem waardig keurt om tot het leger te blijven behooren en dus adviseert dat er geene termen zijn voor ontslag, dan brengt niettemin de praktijk mede dat de officier, die voor den raad van onderzoek werd gedaagd ondanks dat advies toch wordt voorgedragen tot ontslag uit den dienst, maar dan met pensioen, krachtens artikel 3 van het pensioenreglement, en dat het ontslag wordt verleend. Hier is dan eens afwijking van 's raads advies edoch ten nadeele van den betrokkene. Terwijl de wet dus alleen toelaat en alleen heeft gewild afwijking ten gunste, heeft de praktijk daaraan toegevoegd eene afwijking ten nadeele van den officier. Hoe kon die praktijk zich vestigen? Op last van het legerbestuur, naar aanleiding van rapporten van plaatselijke, afdeelings- of gewestelijke kommandanten, wordt de officier ter zake van eene der aangewezen redenen voor een raad van onderzoek gebracht; door de voorstellen en den last daartoe is het oordeel dier autoriteiten gepraejudiceerd; komt nu het advies van den raad van onderzoek daarmede in strijd, dan wordt dat oordeel niet altijd gewijzigd en zoo is het van lieverlede een principe geworden dat

een officier, eenmaal voor een raad van onderzoek gebracht, onverschillig welke de uitslag zij, niet in het leger kan worden gehandhaafd, wat zeker niet het doel is geweest bij het scheppen van den raad van onderzoek, die juist opgenomen werd als een meerdere waarborg, en wiens advies, na zeer nauwgezette instructie en op eer en geweten der leden uitgebracht, van grooteren invloed behoorde te zijn op de beslissing. Maar juist omdat het maar een advies is kan de beslissing anders zijn. Aan de gevolgde praktijk kon bovendien voedsel gegeven worden door eene bepaling als die van artikel 3 van het pensioenreglement van 1880, waarin ook pensioen toegekend wordt aan den officier die, ofschoon de raad van onderzoek het niet-schuldig uitsprak — het reglement spreekt zeer ten onrechte en in strijd met artikel 40 van staatsblad 1860 no. 26 van vrijgesproken — toch uit den dienst en dan eervol wordt ontslagen. Het beginsel om een oordeel over zekere handelingen van een officier op te dragen aan een raad van onderzoek is een goed beginsel, mits de toepassing even deugdelijk zij. En hierover zijn wel eens klachten geuit, meer in het bijzonder wat betreft de samenstelling. Doel van een raad van onderzoek is om het oordeel te kennen van het geheele officierskorps en hun aller bewustzijn op zeker tijdstip omtrent bepaalde handelingen van een der kameraden; dat oordeel moet worden verkregen door een orgaan van het geheele korps; om dat doel zoo nabij te komen, als maar eenigszins mogelijk is, zijn juist geen permanente raden van onderzoek in het leven geroepen, maar telkens een raad van onderzoek voor een speciaal geval; ter verwezenlijking van dat doel en om een oordeel te verkrijgen, dat geacht worden kan de meening van het geheele korps te zijn, wil de wet dat de raad van onderzoek worde samengesteld uit officieren van de verschillende rangen, al naar mate van den rang dien de betrokken officier zelf bekleedt. De uitspraak van den raad wordt dan als 't ware de echo van het gemeenschappelijk oordeel van heel het korps. Daarom moet zooveel mogelijk worden vermeden den raad van onderzoek herhaaldelijk te doen bestaan uit dezelfde leden; moeten zooveel mogelijk de leden niet uit de non-combattanten maar uit de vier hoofdwapens worden gekozen, die er altijd de meerderheid behooren uit te maken, omdat zij over álle officieren zonder onderscheid het votum kunnen uitspreken van waardigheid of onwaardigheid. Het is toch niet te doen om het onderzoek op te dragen aan hen die, door een herhaalde opdracht, eene zekere routine in het instrueeren hebben verkregen; juist dit, wat men wel als een verwijt richt tot de gewone rechters, heeft men niet gewild, maar wel een oordeel dat zoo onbevangen en zoo spontaan mogelijk moet zijn en dat men zocht te verkrijgen door steeds een raad van onderzoek *ad hoc* voor te schrijven; een oordeel, dat de weêrkaatsing wezen moet van de gevoelens van het geheele officierskorps, dat alle officieren omvat van af den jongsten tweeden luitenant tot den luitenant-generaal toe. Wordt er dus naar gestreefd den raad van onderzoek daarvan het zuivere orgaan

te doen zijn, dan is voortdurende wisseling bij de samenstelling een gebiedende eisch; dat de raad vergaderen moet te Batavia, is een zeer doeltreffend voorschrift, vooreerst omdat het onderzoek daardoor wordt overgebracht naar eene ruimere omgeving en ten andere om de ruimere keuze in de samenstelling, doch al is de keuze hier ruimer daarom behoeft ze nog niet altijd te worden beperkt tot de te Batavia in garnizoen zijnde officieren alleen, en zou het aanbevelenswaardig zijn tot deelneming aan den raad van onderzoek ook andere officieren van elders periodiek aan te wijzen. De voorschriften beperken in geen enkel opzicht, zij bepalen zich tot de aanwijzing der rangen die de leden moeten bekleeden, waaruit de raad van onderzoek zal zijn saamgesteld, maar zij beperken noch ten aanzien van de wapens waaruit gekozen kan worden, noch ten aanzien van de garnizoenen. Hetzij nu de samenstelling blijft overgelaten aan het legerbestuur, hetzij die wordt toevertrouwd aan de aanwijzing door de te Batavia geplaatste hoofdofficieren der landmacht, daartoe vereenigd samengeroepen, in beide gevallen zal de vraag overweging verdienen of aan een op die wijze saamgestelden raad van onderzoek niet enkel eene adviseerende stem maar bepaaldelijk eene beslissende stem behoort te worden toegekend, althans eene stem die op de te nemen beslissing nadrukkelijk invloed oefenen moet. Daardoor zal de raad van onderzoek zijne bestemming naderbij komen, daardoor zal het oordeel over de gedragingen van een kameraad, uitgesproken door een orgaan van het officierskorps, in zedelijke kracht en waarde aanmerkelijk winnen, en daardoor zal de getroffene zelf nimmer reden hebben zich te beklagen over zijne uitstooting. De zaak is van gewicht, vooral in Indië, en daarom werden de hoofdlijnen aangegeven van het schema eener vermoedelijk betere en rationeler regeling. Behalve ten aanzien van de bevordering en het ontslag bevat de algemeene verordening, die het uitvloeisel is van artikel 42 alinea 3, ook nog voorschriften aangaande het stellen op non-activiteit. Die alinea ziet uitsluitend op de officieren. Speciale voorschriften, door het legerbestuur verordend, regelen de bevordering tot den graad van onderofficier en omtrent het verlaten van den dienst van militairen beneden den rang van officier zijn bepalingen opgenomen in Bijblad no. 4157 en 4195.

Alinea 4: de regelen omtrent het toekennen van pensioenen en gagementen worden bij algemeene verordening gesteld. *Pensioenen* ziet op de officieren, *gagementen* is de term voor de minderen. Over de bezoldigingen en soldijen handelt artikel 50 R R waarbij die zullen ter sprake komen. De algemeene verordening, hier in de vierde alinea gevorderd, kwam in 1860 tot stand doch is vervangen door het koninklijk besluit opgenomen in staatsblad 1880 no. 22 gewijzigd in 1882 en in 1893. De militaire pensioenen zijn vaste pensioenen in dezen zin dat niet, als bij de ambtenaren, het bedrag der genoten bezoldiging de maatstaf is maar alleen de bekleede

rang van den officier; het bedrag van het pensioen is voor elken rang vastgesteld, onder de voorwaarden bij het pensioen-reglement bepaald; het is vatbaar voor vermindering bij eervol ontslag binnen den voor het volle pensioen gevorderden diensttijd en bij overgang in eene betrekking waaraan burgerlijk pensioen is verbonden; het wordt verhoogd ingeval van verwonding of lichaamsgebreken gepaard aan verlies of gemis van ledematen of van het gezichtsvermogen, geheel of gedeeltelijk, volgens de onderscheidingen in artikel 13 van het pensioenreglement aangegeven en naar eene schaal daarin aangewezen. Over de onvervreemdbaarheid ook van de militaire pensioenen zal tegelijk met de burgerlijke pensioenen bij artikel 49 R R worden gehandeld. Het recht op pensioen gaat verloren op vier wijzen, omschreven in artikel 2 van het pensioenreglement.

Onderstand wordt toegekend aan officieren die om eene der redenen, waarnaar artikel 29 van het pensioensreglement verwijst, uit den militairen dienst worden ontslagen, na voor een raad van onderzoek te zijn gebracht indien voor den betrokkene verzachtende omstandigheden worden aangenomen. Die onderstand is voortdurend na een effectieven diensttijd van acht jaren, tijdelijk na eenen van minder dan acht jaren; de hoegrootheid van het bedrag wordt door artikel 29 van het pensioenreglement bepaald; de onderstand vervalt zoodra de betrokkene in het genot treedt van vaste inkomsten uit de schatkist.

In 1873 is door den Koning bepaald dat als regel gelden moet ten aanzien der toekenning van titulaire rangen aan officieren die met pensioen het leger verlaten, dat een hoogere titulaire rang niet anders mag worden verleend dan voor het geval de officier in de conduitelijst gesignaleerd staat als bevordering te verdienen, de volkomen geschiktheid te bezitten voor den hoogeren rang en minstens twee jaren in den door hem bekleeden rang te hebben gediend. Uitdrukkelijk werd aan deze bepaling terugwerkende kracht ontzegd zoodat aan vroeger gepensioneerde officieren geen titulaire hoogere rang mocht worden verleend.

Omtrent het blijven dragen van de activiteitsuniform door gepensionneerde officieren, werd in 1857 bij staatsblad no. 12 toepasselijk verklaard het voor de officieren van het nederlandsche leger van kracht zijnde koninklijk besluit, voor zooveel noodig gewijzigd.

Artikel 41 stelt als eisch dat de regelen omtrent de bevordering, het ontslag en het toekennen van pensioen moeten worden vastgesteld bij algemeene verordening. Hierdoor werd dus in het midden gelaten wie van de drie wetgevers voor de koloniën die regelingen zou tot stand brengen; ze zijn alle in het leven geroepen bij koninklijk besluit. Er is echter bij de behandeling van het artikel eene poging gedaan om daarvoor eene wet te eischen, en dus de

vaststelling uitsluitend op te dragen aan de wetgevende macht in Nederland. In dien zin werden twee amendementen voorgesteld door VAN HÖEVELL, de man des vredes zich aangordende voor de mannen van het zwaard. Alleen de regelen voor de benoeming wilde hij aan eene algemeene verordening overlaten dus niet uitsluitend één der koloniale wetgevers daarvoor aanwijzen. De amendementen werden met groote meerderheid verworpen. Terecht. Het hoofdargument, ja het eenige, dat de voorstanders bezigden was dat de grondwet in artikel 58, thans artikel 60, wettelijke regeling eischte voor de officieren van het nederlandsche leger. De minister PAHUD gaf niet toe dat de positie van het indische leger gelijk zou zijn aan die van het nederlandsche, wilde voor dit onderwerp evenmin den bepaalden wetgever aangewezen zien als bij andere onderwerpen en handhaafde daarom den neutralen term algemeene verordening, die in het midden liet wie regelen zou. Een krachtiger argument, dat de minister niet bezigde, was zeker dit: zij die zich op de grondwet beriepen, vergaten dat over dat voorschrift van artikel 58, thans artikel 60, in de dubbele kamer heftig getreden is, zelfs zóó dat het de aanleiding was tot het nederleggen der portefeuille door SCHIMMELPENNINCK en generaal NEPVEU, en dat zulk een voorschrift van wettelijke regeling een unicum is in de nederlandsche grondwet, in de constitutie van geen ander land bekend. Immers het recht van benoeming niet alleen, maar zeer bepaald ook het recht van bevordering, behoort aan de uitvoerende macht en de hoogleeraar BUIJS achtte het bedenkelijk haar in de uitoefening van dat recht te beperken en hij wijst er op dat zeker wel 't bedenkelijkst is de bevordering te regelen bij eene wet, want een van beiden, òf de wetgever laat aan den Koning vrije speelruimte en dan beteekent de geheele waarborg bitter weinig òf de wetgever doet dit niet en dan is er gevaar dat de belangen van het leger aan die van de individuen worden opgeofferd. Op deze gronden laakte prof. BUIJS het grondwettige voorschrift. Voor waarborgen in de wet tegen mogelijkheid van willekeur bij ontslag zou meer zijn te zeggen maar zijn deze nu niet even krachtig al zijn ze voor Indië bij koninklijk besluit vastgesteld? Het is juist een voordeel geweest dat het regeeringsreglement in artikel 41 niet dezelfde fout heeft begaan als de grondwet in artikel 58, oud, waardoor zeer bepaald waar het de bevordering betreft door den wetgever zou zijn getreden op het gebied der uitvoerende macht.

---

## Artikel 43.

In geval van oorlog of opstand, neemt de Gouverneur-Generaal de maatregelen, die hij in het belang van het Rijk en van Nederlandsch-Indië noodzakelijk acht, ook de zoodanige waartoe anders 's Konings magtiging vereischt wordt. Bepaaldelijk heeft hij alsdan de magt om Nederlandsch-Indië geheel of gedeeltelijk, in staat van oorlog of beleg te verklaren, wetten en bepalingen van dit reglement te schorsen en autoriteiten tijdelijk op te heffen.

De Gouverneur-Generaal kan in bezittingen buiten Java en Madura de burgerlijke of militaire gezaghebbers magtigen tot het nemen van voorloopige maatregelen van den bij dit artikel bedoelden aard.

---

Het zou wel zoo systematisch zijn geweest om artikel 44 te doen voorafgaan, waarin aan den gouverneur-generaal een recht om oorlog te verklaren wordt toegekend en om daarna te regelen de gevolgen die daaraan kunnen worden verbonden.

Artikel 43 schenkt den landvoogd eene bijna dictatoriale macht in geval van oorlog of opstand. In deze beide gevallen alleen mag de groote macht, die het artikel verleent, worden uitgeoefend. De vraag is dus wanneer zich die gevallen voordoen. Men heeft in 1854 dien toestand, wanneer een dier twee gevallen aanwezig zijn, derhalve wanneer er van oorlog en wanneer van opstand sprake wezen zou, wettelijk willen omschrijven en 't was vooral de heer Elout die daarop aandrong maar de regeering antwoordde met eene exceptie van onmacht en achtte het niet mogelijk door omschrijving uit te maken welke de opstanden zijn die den gouverneur-generaal zouden rechtigen van artikel 43 gebruik te maken. Wel erkende de minister Pahud dat vaste regelen om de beide gevallen aan te duiden noodig waren en kon men hem doeltreffende voorschriften aan de hand doen, dan was hij bereid die over te nemen maar de minister zag er geene kans toe; de heer Elout blijkbaar evenmin, want geene poging werd aangewend om bij zulk eene zeldzame overeenstemming het denkbeeld in woorden te belichamen. Het oordeel wanneer de gevallen van artikel 43 thans aanwezig zijn berust thans, waar het opstand betreft, uitsluitend bij den gouverneur-

generaal, waar het oorlog betreft niet zoo uitsluitend, want de oorlogstoestand wordt niet enkel geconstateerd door feitelijkheden, maar krachtens het oorlogsrecht door eene aan die feitelijkheden voorafgaande verklaring. Oorlogstoestand te kennen is dus vrij gemakkelijk. Alleen, edoch dit is zeker het belangrijkste, zal het oordeel van den gouverneur-generaal beslissend zijn ter bepaling of er is opstand en dus zijne bevoegdheid wordt geboren om artikel 43 toe te passen. Onder oorlog heeft men te verstaan: elken gewelddadigen strijd tusschen een zelfstandig volk en een ander zelfstandig volk na voorafgaande uitdrukkelijke verklaring. Het begrip oorlog in artikel 43 R R is algemeen en bedoelt een strijd hetzij tegen inlandsche zelfstandige vorsten en volken die vazallen zijn van den nederlandschen suzerein, hetzij tegen niet-inlandsche, van welke nationaliteit ook; het is ook niet beperkt tot een oorlog waarbij de Souverein van Nederland, die is de Suzerein der zelbesturende vorsten en volken binnen dezen archipel, partij is, maar ziet ook op elken oorlog tusschen wie ook gevoerd in Azië, in Europa of elders en waarbij de belangen van den Nederlandschen staat en van zijne bezittingen in Azië betrokken zijn. Onder opstand is te verstaan het gewelddadig gemeenschappelijk verzet van directe onderdanen tegen het gezag van den Souverein en van zijn vertegenwoordiger in de koloniën. Hiermede kan tevens het plegen van misdrijven gepaard gaan, die door de wet met straf worden bedreigd.

De eerste zinsnede rechtigt den gouverneur-generaal om, indien een der beide gevallen aanwezig is, alle maatregelen te nemen die hij in het belang van het Rijk en van Nederlandsch-Indië noodzakelijk acht; „en" is conjunctief gebezigd; al kunnen beider belangen, die van Nederland en van Indië, soms uitéénloopen, één belang hebben beiden gemeen, één belang dat alle andere beheerscht; dat Nederland de heerschappij blijve voeren over deze koloniën en beiden vereenigd blijven onder den scepter van ons Koningshuis. Welnu, waar dat bedreigd wordt door oorlog of opstand, daar zijn de maatregelen van artikel 43 het logisch gevolg ter bescherming van dat gemeenschappelijke belang. De gouverneur-generaal is bevoegd alle maatregelen te nemen die hij noodzakelijk *acht;* er is eene poging gedaan bij amendement, door GODEFROY voorgesteld, om daarvoor te lezen „die noodzakelijk *zijn*". Men gevoelt het gewichtige verschil. Zooals artikel 43 thans luidt, berust het oordeel alleen bij den gouverneur-generaal; door de aanneming van het amendement zou de beoordeeling der noodzakelijkheid van de genomen maatregelen aan hoogere macht zijn voorbehouden en de verantwoordelijkheid van den gouverneur-generaal strenger zijn vastgesnoerd. Het was een gewichtig amendement. De stemmen er over staakten, 29 leden verklaarden zich voor, 29 tegen het amendement. Onder de voorstemmers naast VAN HOËVELL ook ROCHUSSEN. Bij de nadere stemming in de volgende zitting werd het bij meerderheid van stemmen verworpen.

Aan het slot der eerste alinea wordt de bevoegdheid gegeven tot

het nemen óók van die maatregelen waartoe anders 's Konings machtiging wordt vereischt. Welke zijn die? Al dadelijk vinden we een antwoord in de 1e alinea van artikel 44; wordt in gewone omstandigheden voor het verklaren van oorlog aan en het sluiten van verdragen met inlandsche vorsten en volken een bevel of eene machtiging des Konings vereischt, krachtens artikel 43 kan dit geschieden op eigen gezag en eigen verantwoordelijkheid, dat wil dan zeggen dat in een eenmaal bestaanden oorlogstoestand of opstand de gouverneur-generaal ook zonder machtiging oorlog kan verklaren, en vredes- of andere verdragen aangaan. Evenzoo de bevoegdheid, waartoe de noodzakelijkheid zou kunnen bestaan, om bezoldigingen en soldijen te verhoogen en waarvoor anders in normale omstandigheden, krachtens artikel 50 de koninklijke machtiging noodig is. Verder vinden we een antwoord op de gestelde vraag in de tweede zinsnede van artikel 43 zelf, waarin den gouverneur-generaal de macht wordt gegeven bepaaldelijk om den staat van oorlog of den staat van beleg af te kondigen voor geheel Indië of voor een deel er van. Uit de gehouden beraadslagingen volgt dat voor die afkondiging in den regel 's Konings machtiging noodig is. Oorlogstoestand brengt nog niet van zelf mede de afkondiging van den staat van oorlog of van beleg, een recht van het souvereine Hoofd van een staat dat hier in artikel 43 uitdrukkelijk aan den gouverneur-generaal is gedelegeerd. De gevolgen aan de afkondiging van den staat van oorlog en aan die van den staat van beleg verbonden kunnen verschillen. Het is hier de plaats niet dit deel van het oorlogsrecht uitvoerig te behandelen. Gewoonlijk is de afkondiging gericht tegen een buitenlandschen vijand en brengt dan veelal mede het loslaten van het beginsel der laatste alinea van artikel 68 R R door het militaire gezag, en niet het burgerlijke, het hoogste te doen zijn. *Silent leges inter arma.* De beginselen van oorlogsrecht, van internationaal recht in het algemeen, zijn in Indië niet zonder belang voor onze ambtenaren, vooral voor hen die hun werkkring vinden in de buitenbezittingen of op de bureaus.

Behalve de afkondiging van den staat van oorlog of van beleg, want zóó is de terminologie, geeft de 2e alinea de macht om „wetten en bepalingen van dit reglement te schorsen." De uitdrukking wetten is hier al zeer oneigenaardig gebezigd; de bedoeling is geene andere geweest dan algemeene verordeningen, het generieke begrip, te bezigen. Alleen uit artikel 43 en in de gevallen daar voorzien, put de gouverneur-generaal het recht om ook wetten en koninklijke besluiten te schorsen, en dit ziet op het tijdelijke van den maatregel in tegenstelling van buitenwerkingstellen, waartoe artikels 23 en 24 de bevoegdheid geeft. De uitoefening van het recht van schorsing wordt in artikel 43 aan geene beperking onderworpen. De beteekenis is dat de werking eener algemeene verordening kan worden geschorst in haar geheel, of voor enkele bepalingen er van. Wat beteekent het afzonderlijk opnoemen van het regeeringsreglement?

Eene wet is dit ook. Het verschil der bevoegdheid ten opzichte van alle andere wetten gegeven en ten opzichte van het regeeringsreglement is belangrijk. De bevoegdheid ten aanzien van het regeeringsreglement is besnoeid, opzettelijk. De mogelijkheid dat de gouverneur-generaal het geheele regeeringsreglement zou kunnen schorsen en door niets beperkt als dictator zou kunnen optreden was al te bedenkelijk en daarom wordt met voordacht gesproken van „bepalingen van dit reglement." Nooit mag de geheele wet, het regeeringsreglement in zijn geheel, worden geschorst, alleen bepalingen er van, dus gedeeltelijk, indien de noodzakelijkheid dier schorsing door het belang van het rijk èn zijne koloniën wordt geboden, en wel, zoo als de gedachtenwisseling hierover aantoont, enkel die bepalingen die belemmerend zouden blijken bij de uitvoering van maatregelen, die het behoud der koloniën moeten verzekeren. *Ultimum remedium.*

Ten slotte wordt in de 2e alinea genoemd de macht om autoriteiten tijdelijk op te heffen. „tijdelijk" werd door den minister nog ten overvloede tusschengevoegd na eene opmerking van den heer VAN LIJNDEN, om in overeenstemming te blijven met de beteekenis van het artikel; in het woord schorsen ligt al het tijdelijke opgesloten, men wilde dit hier ook doen uitkomen om duidelijk te maken dat de gouverneur-generaal in geen geval bevoegd zal zijn de geheele bestuursorganisatie op te heffen voor goed, maar om speciale organisatiën zooals de verdeeling in gewesten, of wettelijk ingestelde colleges en functiën tijdelijk op te heffen; dat is de zin van autoriteiten, want om personen tijdelijk te ontheffen van het door hen bekleede ambt, daartoe is de gouverneur-generaal ook in gewone omstandigheden bevoegd en is artikel 43 niet noodig. De beteekenis door regeering en kamer er aan gehecht was eene zeer enge en de toelichting van beide zijden bevat eene vingerwijzing; zij beoogde alleen eene bevoegdheid te geven aan het hoofd der uitvoerende macht speciaal ten aanzien der gewestelijke autoriteiten, wier werkkring door den staat van oorlog of van beleg tijdelijk zou moeten worden opgeheven om de militaire operatiën niet te belemmeren en wier werkzaamheden alsdan tijdelijk zouden overgaan op de militaire autoriteiten. Maar al is dit de bedoeling geweest, uitgedrukt is ze niet in artikel 43 dat algemeen is, niet onderscheidt tusschen en niet beperkt tot bepaald aangewezen autoriteiten, waardoor nu onder artikel 43 alle autoriteiten vallen van elken aard, administratieve, rechterlijke en fiscale. Kunnen autoriteiten tijdelijk worden opgeheven daarentegen is de gouverneur-generaal bij artikel 20 van staatsblad 1880 no. 22 bevoegd verklaard om in de gevallen van artikel 43 R R gepensionneerde officieren, die zich in Indië bevinden, weder in dienst te stellen zoo zij daartoe geschikt worden bevonden; voldoen zij niet aan de oproeping dan wordt de uitbetaling van hun pensioen door den kommandant van het leger geschorst. Evenmin is de gouverneur-generaal beperkt tot de maatregelen in

de tweede zinsnede opgenoemd, ze is enuntiatief niet limitatief, ze geeft enkel voorbeelden aan. Waarom? Om later alle twijfel af te snijden of de gouverneur-generaal, zelfs in de buitengewone gevallen van nood, bevoegd zou kunnen geacht worden tot het nemen van zulke dictatoriale maatregelen als de schorsing van algemeene verordeningen, de opheffing van bestaande organisatiën, of tot het uitoefenen van een zoo belangrijk recht als de afkondiging van den staat van oorlog of beleg met al de daaraan verbonden ook internationale gevolgen. Enuntiatief derhalve is de 2e alinea, want het beginsel ligt in alinea 1, de toekenning van de macht tot het nemen van álle maatregelen, die naar 's landvoogds oordeel geboden worden door het gemeenschappelijk belang van Nederland en Indië. En in die uiterste noodzakelijkheid bekleedt artikel 43 hem met eene schier dictatoriale macht, een begrip voor oosterlingen verklaarbaarder dan voor westerlingen. Ook de 2e alinea trachtte ELOUT te amendeeren en, met het doel de bevoegdheden nader wettelijk aan te wijzen, deed hij het voorstel om hiervoor den eisch te stellen eener algemeene verordening, doch het amendement werd met eene kleine meerderheid verworpen. Vóór stemden o. a. MACKAY, WINTGENS, GROEN VAN PRINSTERER en VAN FOREEST nevens de liberale minderheid.

Alinea 3 kent het recht toe aan den gouverneur-generaal om de uitoefening der macht in artikel 43 gegeven te delegeeren op hen die in de buitenbezittingen met het hoogste gezag zijn bekleed, hetzij dit daar uitgeoefend wordt door burgerlijke ambtenaren hetzij door militaire, wat nog in 1854 vaak voorkwam, doch later slechts in bijzondere gevallen als op Atjeh. In alinea 3 is alweêr opzettelijk de uitdrukking gebezigd voorloopige maatregelen om ook hier het tijdelijke karakter er van aan te duiden, want deze opmerking geldt voor den geheelen inhoud van artikel 43: alle maatregelen, door wien ook te nemen, zijn dan van tijdelijken aard. De delegatie in alinea 3 moest uitdrukkelijk geschieden door denzelfden wetgever die de macht verleende aan den gouverneur-generaal, anders zou deze er niet bevoegd toe zijn. Tegenwoordig is het ondenkbaar dat de gouverneur-generaal de macht van artikel 43, toch al van zoo geheel buitengewonen aard en waarvan het gebruik maken eene ontzettend zware verantwoordelijkheid medebrengt, zou overdragen op het bestuur van een der gewesten in de buitenbezittingen, omdat ook bij zulk eene delegatie de algeheele verantwoordelijkheid voor alle handelingen alleen op den gouverneur-generaal blijft drukken, en deze er de voorkeur aan zal geven zelf de noodzakelijke maatregelen te bepalen en bevelen te geven aan de gewestelijke bestuurshoofden. Werd alinea 3 aangewend dan is de bedoeling niet geweest dat eene algemeene machtiging op hen zou kunnen worden verstrekt, maar dat noodig wezen zou eene bijzondere machtiging voor elk bijzonder geval. Edoch, aangenomen dat het behoud eener bepaling als die van artikel 43 noodzakelijk mocht worden geacht, dan is er thans echter geen voldoende reden om ook de derde alinea te behouden.

Blijkens verschillende koloniale verslagen van 1873 af is in den oorlog met Atjeh ten opzichte van dat gewest nu en dan door den gouverneur-generaal gebruik gemaakt van artikel 43, hetzij door in-, uit- en doorvoer van wapenen en ammunitie te verbieden, hetzij door verhooging van den sterktestaat van kader en minderen, hetzij door andere maatregelen te nemen zonder voorafgaande machtiging des Konings. Alle maatregelen eischen alsdan de nadere bekrachtiging.

De toepassing van artikel 43 zal natuurlijk in den regel gepaard gaan met uitgaven, die bij de begrooting niet zijn voorzien en juist met het oog op deze eventualiteit is artikel 31 van de comptabiliteitswet in het leven geroepen, dat echter in de praktijk tot heel wat andere doeleinden is aangewend, zooals de behandeling van artikel 66 R R ons zal leeren.

---

## Artikel 44.

De Gouverneur-Generaal verklaart oorlog aan en maakt vrede en andere verdragen met Indische vorsten en volken, alles met inachtneming van de bevelen des Konings.

Van den inhoud dier verdragen wordt door den Koning mededeeling gedaan aan de beide Kamers der Staten-Generaal, zoodra hij oordeelt dat het belang en de zekerheid van het Rijk en van Nederlandsche Indië zulks toelaten.

---

Tweeërlei bevoegdheid kent artikel 44 toe aan den gouverneur-generaal.

I om oorlog te verklaren aan indische vorsten en volken;

II om verdragen te sluiten met indische vorsten en volken;

Dit alles, zegt het artikel, met inachtneming van de bevelen des Konings.

Met voordacht heb ik den overigens duidelijken inhoud van artikel 44 nog eens geformuleerd, omdat die ook al tot min juiste opvattingen heeft aanleiding gegeven, maar wij ons bij de uitlegging in de eerste plaats hebben te houden aan de woorden van een artikel.

ad I^um^. Het recht van oorlogsverklaring is een recht dat de meeste constitutiën toekennen aan het hoofd van den staat, hetzij de uitoefening er van wordt gebonden aan eene voorafgaande goedkeuring van het wetgevend lichaam, zooals b.v. alleen juist de streng monarchale nederlandsche constitutie van 1806 in artikel 61 deed, hetzij daaraan niet gebonden, zooals de latere grondwetten. Als laatste daad der diplomatie en tevens als eerste oorlogsdaad, zegt de hoogleeraar Buijs kort en duidelijk, kan de oorlogsverklaring slechts uitgaan van die macht aan welke tegelijk het opperbestuur der buitenlandsche betrekkingen is toevertrouwd. Dat recht om oorlog te verklaren, den nederlandschen Souverein toekomende, is nu bij artikel 44 gedelegeerd aan den gouverneur-generaal, maar met twee beperkingen die het vrijwel kortwieken. Vooreerst alleen bevoegd om oorlog te verklaren aan *indische* vorsten en volken, waarmede bedoeld wordt *inlandsche*, zooals dan ook in de toelichting van het I^e^ ontwerp uitdrukkelijk en dus van den aanvang af werd gezegd. De beteekenis is aan zelfstandige vorsten en volken binnen het gebied van Nederlandsch-Indië. De tweede beperking

is deze dat de gouverneur-generaal niet op eigen gezag mag handelen maar alleen op machtiging of bevel van den Koninklijken opperbestuurder, natuurlijk eene voorafgaande machtiging of bevel, want de gouverneur-generaal kan moeielijk, zooals artikel 44 gebiedt, 's Konings bevelen in acht nemen als hij die nog niet kent. En terecht eischt artikel 44 bevel of machtiging, altijd anterieur aan de uitoefening van het aan den gouverneur-generaal gedelegeerde recht, om de politieke zoowel als de financiëele gevolgen die eene oorlogsverklaring na zich sleept.

ad II$^{um}$. De tweede bevoegdheid die de gouverneur-generaal put uit artikel 44 is het sluiten van verdragen; de woorden *vrede en andere* kunnen veilig worden doorgeschrapt, maar die leelijke redactie vindt hare verklaring in de omstandigheid dat in het I$^{e}$ ontwerp enkel in artikel 37 gesproken werd van het sluiten van vrede, eene beperking die de vraag deed rijzen of de gouverneur-generaal juist niet ook andere verdragen met inlandsche vorsten moest kunnen sluiten, eene opmerking door de regeering beaamd, en ter tegemoetkoming waaraan zij nu in haar II$^{e}$ ontwerp de bevoegdheid wilde verruimen en daartoe eene redactiewijziging voorstelde met bijvoeging: „en van andere" verdragen. Men had nu alleen behooren te spreken van verdragen, en juist dat overtollige „vrede" in deze voor de koloniën bestemde staatswet, klinkt vreemd indien de inlandsche vorsten den Islam belijden, vermits alsdan de voor hen van kracht zijnde godsdienstige wetten, die hun tot richtsnoer strekken, het sluiten van vredesverdragen met ongeloovigen verbieden en alleen het sluiten van een wapenstilstand toelaten, onder de bij de moslimsche wet bepaalde voorwaarden. Andere verdragen mogen wel met ongeloovigen worden gesloten krachtens het recht van den Islam, een zuiver historisch recht, op grond van de handelwijze van Mohamad zelf, die het verdrag van Hodaibia sloot met de ongeloovige Mekkanen.

Maar ook de in de tweede plaats in alinea 1 van artikel 44 toegekende bevoegdheid is gebonden aan hetzelfde tweeledige beperkende voorbehoud van het sluiten van verdragen alleen met inlandsche vorsten en volken, en met inachtneming van 's Konings bevelen. Men heeft beweerd dat de gouverneur-generaal voor het eene, oorlogsverklaring, in den regel wel, in spoedeischende gevallen niet, en voor het sluiten van verdragen in het geheel niet eene voorafgaande machtiging behoefde, daar dit laatste afhankelijk zou zijn gemaakt van de nader te verleenen machtiging. Die onderscheidingen zijn buiten de wet en worden gewraakt door de ondubbelzinnige woorden van artikel 44; een enkele blik op de eerste alinea toont dit glashelder aan: ALLES met in achtneming van de bevelen des Konings, en dit slaat op de beide bevoegdheden. En ik herhaal de vraag: hoe kan er ooit sprake zijn dat een bevel in acht genomen wordt dat nog niet gegeven is, en dáárvan wordt uitdrukkelijk de uitoefening van beide bevoegdheden afhankelijk gemaakt. *Ubi lex non*

*distinguit nec nobis distinguendum.* De beteekenis is dat de gouverneur-generaal niet sua anctoritate van de hem toegekende rechten zal kunnen gebruik maken maar na bevel of machtiging des Konings, kenbaar gemaakt door den minister van koloniën. Eene andere vraag is of eene algemeene machtiging kan volstaan dan wel eene bijzondere voor elk geval gevorderd wordt. De vraag werd gedaan bij de gedachtenwisseling over artikel 44 maar niet pertinent door de regeering beantwoord, terecht, omdat dit eene zaak is van de praktijk. Naar mijne meening verzet artikel 44 zich niet tegen eene algemeene voorafgaande machtiging op den gouverneur-generaal, hetzij bij de instructie hetzij in anderen vorm.

Alinea 2 is door de kamer in het artikel gebracht ondanks het heftige verzet van de regeering. Reeds bij het vorig artikel was de neiging zich beginnen te openbaren, dat van gewichtige regeeringsdaden, waartoe dan toch de toepassing van artikel 43 behoorde, aan de staten-generaal mededeeling zou worden gedaan, en die neiging had toen reeds krachtige uiting gevonden, maar de regeering had er zich met hand en tand tegen verzet; de uiting werd herhaald en op nog krachtiger wijze en zou hier bevredigd worden. Vóór alles is het noodig reeds nu er op te wijzen dat de 2e alinea van artikel 44 RR gelijkluidend is aan de 2e alinea van artikel 57 der grondwet van 1848, alleen met eene redactiewijziging geboden door den aard der bestemming van het regeeringsreglement. Al dadelijk in het voorloopig verslag over het Ie ontwerp werd op mededeeling aangedrongen; de regeering weigerde; vernieuwde aandrang van de kamer; de regeering antwoordde dat zij eene bijzondere mededeeling voor elk geval bedenkelijk achtte en alleen tegen eene algemeene in het koloniaal verslag geen bezwaar had; de kamer hield aan, de minister bleef op zijn stuk staan. Hetzelfde verschijnsel deed zich voor bij de beraadslagingen. Van Höevell stelde nu als amendement voor de bestaande tweede alinea. Dat was uiterst handig, want van eene verplichting den Koning in de grondwet opgelegd den Koninklijken opperbestuurder der koloniën te ontheffen, daarvoor bestond geen reden, terwijl het argument van het bedenkelijke immers ook hier een correctief vond in de slotwoorden. De minister, wiens tegenstand op dit punt bij het vorig artikel gelukt was, bleef zich verzetten. Nu deed zich het in die dagen zeer merkwaardige geval voor dat van Höevell's amendement van alle kanten krachtig werd gesteund. Den minister sloeg de schrik om het hart en zoowel hij als zijne bondgenooten Baud en Rochussen bestreden het amendement op dezelfde argumenten als reeds genoemd. Baud die het een onschuldig amendement had genoemd, maar niettemin met alle kracht de aanneming er van had ontraden, werd door Rochussen beter onderwezen, die helder aantoonde dat het integendeel een zeer belangrijk amendement was. De minister bemerkte de strooming in de kamer en wat deed hij? Hij verklaarde zich opnieuw, thans mondeling, geneigd in het artikel de

verplichting op te nemen tot mededeeling in het koloniaal verslag maar tevens daarbij gevoegd: voor zoover het staatsbelang dit niet verbiedt. En, besloot de minister, zoo zal de kamer er wel niet op tegen hebben. Maar de kamer had er erg veel op tegen, zij hechtte haar goedkeuring aan het amendement van Höevell met algemeene stemmen op vijf na. Op dit punt, en toen van meer belang dan men denkt, was de nederlaag van den minister volkomen, die tactvoller had gehandeld door, bij de merkbare neiging van de kamer, zich niet tegen haar wensch te verzetten, maar Pahud en Baud rekenden blijkbaar op de volgzame meerderheid.

Wat bewoog dan toch de kamer om schier unaniem den eisch van de tweede alinea in artikel 44 op te nemen? Verschillende redenen waarvan ééne den doorslag gaf; vooreerst de analoge bepaling in de grondwet; ten andere het stelsel in het regeeringsreglement zelf, ook elders aangenomen, dat van gewichtige maatregelen, door den gouverneur-generaal op eigen gezag genomen, mededeeling geschiede aan de staten-generaal; verder het onhoudbare argument van het bedenkelijke dat door de slotwoorden geheel verzwakt werd; bovendien de noodzakelijkheid voor de staten-generaal om, tot juiste beoordeeling van het koloniaal bestuur den inhoud dier verdragen te kennen, waarop juist in den regel de aard van ons gezag in Indië steunt; ten slotte het hoofdmotief, waarmede nagenoeg de geheele kamer zich vereenigde, en dat door Sloet tot Oldhuis werd te berde gebracht, en zoo klemmend was dat de meest verharde steunpilaar van de regeering er door moest worden overtuigd, het was artikel 3 van het tractaat tusschen Nederland en Groot-Brittannië in 1824 gesloten. Het is noodig de officiëele tekst van het tweede gedeelte van dat artikel op te nemen en wel de hollandsche nevens den engelschen tekst:

| | |
|---|---|
| Over en weder is verstaan dat, vóór het sluiten van dit tractaat door elke der contracteerende partijen aan de andere mededeeling is gedaan van alle tractaten of verbindtenissen tusschen dezelve respectievelijk en eenige inlandsche regeering in de Oostersche zeeën bestaande, en dat gelijke mededeeling geschieden zal van alle zoodanige verbindtenissen in het vervolg door dezelve respectievelijk aan te gaan. | It is understood that, before the conclusion of the present treaty, communication has been made by each of the contracting parties to the other, of all treaties or engagements subsisting between each of them respectively and any native power in the Eastern seas, and that the like communication shall be made of all such treaties concluded by them respectively hereafter. |

Engeland, zei men, kende dus in 1854, alle tractaten vóór 1824 door Nederland gesloten, kent dus wat tot dusver aan de nederlandsche volksvertegenwoordiging werd onthouden, maar bovendien Engeland draagt kennis van alle daarna gesloten tractaten en een lid van het engelsche parlement heeft slechts de overlegging te

vragen en de regeering voldoet er aan zoo zij zelve ze niet reeds openbaar maakte, en de nederlandsche minister van koloniën weigert dit aan het nederlandsche parlement en de staten-generaal zullen den inhoud in engelsche couranten kunnen lezen. Na de klemmende uiteenzetting van dit argument geput uit het tractaat van 1824 was het lot van VAN HÖEVELL's amendement beslist. En zoo is artikel 3 van dat tractaat de naaste aanleiding geweest der opneming van alinea 2 van artikel 44 R R. Over de beteekenis van het eerste gedeelte van dit artikel 3 is bij de behandeling van artikel 44 R R nader licht opgegaan en in dit opzicht heeft de redevoering van BAUD belang; de heer SLOET TOT OLDHUIS beweerde, zoo als we zagen, dat Engeland al kennis droeg van alle tractaten vóór 1824 gesloten en nu deelde BAUD daaromtrent mede: „ik moet beginnen met te zeggen dat de veronderstelling van den heer SLOET ten aanzien van het tractaat van 1824 onjuist is. In een mijner voormalige betrekkingen (BAUD was van 1824—1832 directeur voor de zaken der O. I. bezittingen bij het departement voor de nationale nijverheid en de koloniën geweest) ben ik in nauwe aanraking geweest met de uitvoering van dat tractaat, en ik kan hem de stellige verzekering geven dat er geenerhande mededeeling van vroegere tractaten heeft plaats gehad. Hetgeen deswege in het tractaat staat is eene diplomatieke fictie. In dit tractaat werd aangenomen het beginsel van mededeeling van gesloten verdragen over en weder, om de zekerheid te geven dat in die verdragen niets strijdigs met het tractaat zou worden bepaald, en nu werd als *terminus a quo* aangenomen de dag van het sluiten van het tractaat, en het er voor gehouden dat er mededeeling over en weder van de vroeger gesloten verdragen had plaats gehad. Sedert 1824 zijn de gesloten tractaten medegedeeld geworden."

Dat was duidelijk en bovendien uit den aanhef van de hierboven medegedeelde clausule bleek de diplomatieke fictie. Jammer echter dat van regeeringswege onweêrsproken werd gelaten eene opvatting van SLOET, door VAN HÖEVELL nader aangedrongen, alsof namelijk die clausule in artikel 3 van het tractaat aan Nederland de verplichting oplegde tot mededeeling aan Engeland van alle tractaten met inlandsche vorsten vóór het sluiten er van, ergo eene voorafgaande mededeeling, waaraan VAN HÖEVELL zelfs niet scheen te twijfelen, die er alle nadruk op legde. Die opvatting was eene dwaling, ook later nog geuit naar mij bleek, en die haar oorzaak vond in het raadplegen alleen van den hollandschen tekst van het tractaat van 1824, waarin de slotwoorden van artikel 3 luiden aan TE gaan, en niet aangegaan. Maar die opvatting is erroneus en moet worden verworpen; zulk eene voorafgaande mededeeling zou onze vrijheid van handelen aanmerkelijk aan banden hebben gelegd; de hollandsche tekst is op dit punt niet zoo precies als de engelsche, die voor Engeland verbindende kracht heeft, en waarin uitdrukkelijk alleen wordt gesproken van eene „communication of all such treaties

CONCLUDED by them respectively hereafter" En deze uitdrukking geeft tot twijfel geene aanleiding; blijkbaar had de kamer in 1854 niet den engelschen tekst voor zich, evenmin zij die later in dezelfde dwaling vervielen.

Eene enkele opmerking over de tweede alinea van artikel 44: met den inhoud wordt daar bedoeld eene overlegging in extenso van de verdragen aan de staten-generaal door den Koning, doch ook hier wordt de toezending er van door den gouverneur-generaal aan den minister van koloniën niet met zoovele woorden en binnen een bepaalden termijn voorgeschreven doch verondersteld. De woorden „beide kamers der" zijn overtollig. Door den slotzin zijn alle denkbare bezwaren opgeheven, die zouden kunnen voortvloeien uit eene ontijdige openbare discussie over gesloten verdragen, ergo over het koloniaal beleid. De praktijk ten opzichte der overlegging is zeer verschillend; vroeger soms jaarlijks geregelde mededeeling van de in het afgeloopen jaar gesloten indische contracten, zoo als de praktijk ze is gaan noemen; later ook wel periodiek als ze gesloten waren, en deze wijze wordt in de laatste jaren gevolgd.

Voor de toepassing van artikel 44 wordt niet gevorderd overeenstemming met den raad van Indië doch is de gouverneur-generaal krachtens artikel 28 alinea 2 *b* verplicht den raad te hooren.

In het I$^e$ ontwerp was door de regeering voorgesteld na artikel 44 te laten volgen een artikel van dezen inhoud: „De gouverneur-generaal kan met de regeeringen van Europeesche bezittingen in Indië, onder voorbehoud van bekrachtiging door den Koning, overeenkomsten aangaan." 't Was artikel 38 van het I$^e$ ontwerp. Streng en algemeen was de afkeuring tot het geven van eene bevoegdheid aan den gouverneur-generaal om met europeesche mogendheden een verdrag aan te gaan. Stel eens dat de bekrachtiging werd geweigerd, er zouden internationale verwikkelingen uit kunnen voortvloeien en men oordeelde dat zulk eene bevoegdheid alleen den Koning, den opperbestuurder der buitenlandsche betrekkingen, moest worden gelaten. Na het voorloopig verslag achtte de regeering, blijkbaar overtuigd, het geraden het voorgestelde artikel in te trekken. Door het uitdrukkelijk toekennen der beperkte bevoegdheden van artikel 44 R R en door het opzettelijk onthouden van de aanvankelijk voorgestelde bevoegdheid, heeft de wetgever in 1854 als beginsel aangenomen dat den gouverneur-generaal in geen geval het sluiten van verdragen met andere dan inlandsche vorsten meer geoorloofd zoude zijn. Van daar dat de 2$^e$ alinea van artikel 872 van het indische reglement op de burgerlijke rechtsvordering, vastgesteld bij koninklijk besluit onder vigeur van het regeeringsreglement van 1836, sedert de inwerkingtreding van het tegenwoordige regeeringsreglement is vervallen, vermits het beginsel opgenomen in artikel 25 van het regeeringsreglement van 1836, dat de grondslag was van artikel 878 alinea 2 van de rechtvordering, door den rijkswetgever niet

is gehandhaafd, maar opzettelijk door andere beginselen is vervangen.

De vraag of en wanneer verdragen, waarin de koloniën betrokken zijn, de goedkeuring behoeven van de staten-generaal dan wel mededeeling er van voldoende is, werd beantwoord bij de bespreking der inmenging van de staten-generaal in koloniale aangelegenheden, in de toelichting op artikel 20 R R.

## Artikel 45.

Aan personen, niet in Nederlandsch-Indië geboren, die gevaarlijk worden geacht voor de openbare rust en orde, kan het verblijf aldaar door den Gouverneur-Generaal, in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië, worden ontzegd.

Het daartoe strekkend besluit wordt, wanneer het Nederlanders geldt, met redenen omkleed.

Het besluit bepaalt een redelijken tijd, die den betrokken persoon gelaten wordt voor het orde stellen op zijne zaken.

De Gouverneur-Generaal kan bij een door hem onderteekend bevel, gelasten dat de betrokken persoon, in afwachting van eene gelegenheid tot verwijdering, in hechtenis worde genomen. Het besluit tot verwijdering en het bevel tot inhechtenisneming worden aan den betrokken persoon bij geregtelijke akte beteekend.

De Gouverneur-Generaal brengt het besluit tot verwijdering, met de verdere stukken, onverwijld ter kennis van den Minister van Koloniën.

Van het besluit tot verwijdering wordt. wanneer het Nederlanders geldt, door den Koning kennis gegeven aan de Staten-Generaal.

## Artikel 46.

Aan personen, niet in Nederlandsch-Indië geboren, kan door den Gouverneur-Generaal, in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië, in het belang der openbare rust en orde, het verblijf in bepaalde gedeelten van Nederlandsch-Indië, worden ontzegd.

Wanneer de maatregel iemand betreft, niet tot de inlanders behoorende, wordt het besluit met de verdere stukken onverwijld gebragt ter kennis van den Minister van Koloniën.

Van den maatregel wordt, wanneer het Nederlanders geldt, door den Koning kennis gegeven aan de Staten-Generaal.

## Artikel 47.

De Gouverneur-Generaal kan, in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië, aan personen binnen Nederlandsche-Indië geboren, in het belang der openbare rust en orde eene bepaalde plaats aldaar tot verblijf aanwijzen, of het verblijf in bepaalde gedeelten van Nederlandsch-Indië ontzeggen.

De Gouverneur-Generaal kan, bij een door hem onderteekend bevel, gelasten dat de betrokken persoon, in afwachting van eene gelegenheid tot verwijdering, in hechtenis worde genomen.

Het besluit tot verwijdering en het bevel tot inhechtenisneming worden aan den betrokken persoon bij geregtelijke akte beteekend.

Wanneer de in dit artikel bedoelde maatregelen iemand betreffen, niet tot de inlanders behoorende, wordt gehandeld overeenkomstig het voorlaatste lid van het voorgaande artikel.

De bepaling, vervat in het laatste lid van het voorgaande artikel, is mede toepasselijk wanneer het Nederlanders geldt.

## Artikel 48.

In de gevallen, bedoeld in de artikelen 45, 46, en 47, wordt door den Gouverneur-Generaal niet beslist dan nadat de betrokken persoon in zijne verdediging gehoord, of daartoe behoorlijk opgeroepen is. Van het verhoor wordt proces-verbaal opgemaakt.

---

Aan weinige artikelen van het regeeringsreglement is sedert de inwerkingtreding er van zoozeer de aandacht gewijd als aan de artikelen 45—48, die de regeling bevatten van wat men gewoon is te noemen de „exorbitante" rechten van den gouverneur-generaal. Hoezeer het oordeel over de toekenning daarvan uiteenliep blijkt wel hieruit dat die toekenning in 1854 door den minister PAHUD werd genoemd *een levensbeginsel*, door den afgevaardigde SLOET TOT OLDHUIS *het uiterste van despotisme*. De toepassing der artikelen lokte meermalen debat uit, vooral de laatste toepassing was oorzaak eener breede discussie in de zitting van de tweede kamer der staten-generaal van 1887/88, toen de aandacht in en buiten de kamer in

't bijzonder gevestigd werd op deze artikelen. Tot recht verstand van oorsprong, wording en beteekenis der hoogst belangrijke rechten aan den gouverneur-generaal toegekend, zal het noodig zijn aan de toelichting eene historische inleiding te doen voorafgaan, zoodat dan het overzicht van de vroeger op dit punt gegolden hebbende bepalingen in staat kan stellen een oordeel te vellen in welke tijdperken van ons gezag over deze koloniën die rechten meer of minder exorbitant zijn geweest, in welk stadium en onder welk bestuursstelsel de waarborgen der ingezetenen in meerdere of mindere mate verzekerd waren. In de eerste instructie van het jaar 1609, aan den eersten gouverneur-generaal PIETER BOTH gegeven, wordt in artikel 31 aan den gouverneur-generaal en *zijn* raad „magt en authoriteit gegeven om: alle onbekwame particuliere Gouverneurs, Opperkooplieden, Kapiteins, Officieren, Schippers, Onderkoop- of andere Krijgslieden, in welken dienst die ook mogen zijn, af te zetten, te casseren, en *deporteren*". De O. I. C. oefende destijds alleen gezag uit over hare onmiddellijke dienaren en vandaar dat het recht tot deportatie alleen op hen van toepassing kon worden verklaard. De daarop volgende ordonnancie en instructie voor den gouverneur-generaal en de raden van India van 1617 omschrijft het recht nader en bevat tevens een waarborg voor hen op wie 't mocht worden toegepast. In artikel 8 lezen we: „Zullen mede de voorschreven Gouverneur en Raden van Indië magt en authoriteit hebben, gelijk hunlieden dezelve magt en authoriteit wordt gegeven mits dezen . . . . . van hunne ambten en officiën te deporteeren, en met of zonder gage naar huis te zenden, daar en zoo hunlieden gelieven en goed dunken zal, al zulke Vice-Gouverneurs, Directeurs, Kommandeurs, Kooplieden, Kapiteins, Schippers en andere Officieren als Zijlieden *bij gemeen advijs en de meeste stemmen van de presenten*, ten dienste van de Compagnie bevinden zullen te behooren, behoudens den gegraveerden hun beklag aan zijne Doorluchtige Hoogheid en Hunne H. Mogenden, de Heeren Staten-Generaal, in conformiteit van het Octrooi der Compagnie bij hunne H. Mogenden vergund." Derhalve aan den gouverneur-generaal met den raad van Indië de bevoegdheid toegekend tot verwijdering uit de koloniën, door wegzending naar Nederland, van dienaren der V. O. C. en als maatstaf aangegeven het belang der compagnie met den waarborg van beklag aan de souvereine macht in patria. De Punten en Artikelen in forma van Instructie van 1632 geven in artikel 96 den gouverneur-generaal den volgenden last: „Tot besluit wordt UEd. serieuselijk gelast en bevolen de Instructie voor den Generaal en Raden van Indië, in den jare 1617, ter vergadering van de Zeventienen, binnen Middelburg in Zeeland gemaakt, en bij H. Hoog Mogenden en Zijne Prinselijke Excellentie geapprobeerd, in alle punten, waartegen geene contraire order gegeven en gevolgd is, precieselijk te achtervolgen en doen achtervolgen . . . . . ." Zoodanige „contraire order" nu was omtrent ons onderwerp niet gegeven en bleef dus het bepaalde bij artikel 31 der instructie van 1617

van kracht. Eene even uitdrukkelijke toekenning van het recht tot wegzending, als in de instructie van 1617 werd verleend en in die van 1632 werd bekrachtigd, wordt gemist in de „Punten en Artikelen in form van Generale Instructie voor den Edelen Gouverneur-Generaal en de bijgevoegde Raden”, die in 1650 werd gearresteerd. Hetgeen toch daarin voorkomt bij den last aan gouverneur-generaal en raden om „de principaalste maximen” die in de instructie waren gerecapituleerd, — „wel te resumeeren en hunne memoriën te ververschen en de punten van order daarin begrepen wel te doen observeeren” ziet niet op het recht tot verwijdering, want dit was niet in die „punten van order” begrepen. Vandaar dan ook, blijkbaar om hierin te voorzien, in artikel 31 der artikelbrieven van 1669 en 1672 uitdrukkelijk dat recht vermeld en ook later herhaald, doch nu daaraan toegevoegd het recht tot ontbieden door de bewindhebberen zelve, o. a. in artikel 32 van de artikelbrieven van 1742 en 1747 in déze termen: „En opdat een ijgelijk des te beter tot zijn pligt gehouden worde, zullen Bewindhebberen bevoegt zijn, alle die in eed en dienst van de Compagniën in Indiën zijn, van de eerste tot de laatste, niemant uitgezondert, hetzij binnen of buiten hun verbonden tijd, 't huis te ontbieden *en den Gouverneur-Generaal en Raden* dezelve naar huis mogen *zenden*, zonder dat dezelve reden van hun gedaan opontbod zullen gehouden zijn in regten of daarbuiten te geven; alleen ingevalle bij het opontbod of opzending is gevoegd eenige infamerende reden van dien, of wel stilstand van qualiteit en gagie, zal het aan den opontbodene vrijstaan op zijn retour zig te addresseren aan de justitie en aldaar actie te institueren, alwaar de Compagnie gehouden zal zijn deswegens teregte te staan.” We zien dus de waarborgen voor den betrokken persoon vermeerderd. Stond vroeger alleen beklag open bij den Prins en bij de staten-generaal, hier wordt uitdrukkelijk het recht erkend de bewindhebbers der V. O. C. als haar representeerende, in rechten te betrekken, indien de opzending door gouverneur-generaal en raden of het opontbod door bewindhebbers gemotiveerd was door eenigerlei infameerende reden. Bleef nu het recht van beklag bij de politieke machten gehandhaafd? Hieraan werd, en niet ten onrechte, getwijfeld en niet zelden maakte de vraag een punt van debat uit bij wien de opgezondene, in patria aangekomen, zich moest beklagen, bij de politieke autoriteit of bij de justitie. Niet zelden klaagde men bij beiden, en was dit oorzaak van botsingen tusschen de staten-generaal en de bewindhebbers. Ja zelfs kwam men soms van eene uitspraak van den rechter in appel bij de staten-generaal, en deze benoemden dan een extra-ordinaire raad om als hoogere rechter te beslissen. Daartegen verzetten zich dan de bewindhebbers, die zich baseerden op artikel 35 van het oorspronkelijke octrooi, waarbij volgens hen de regeling van rechtsmacht aan de compagnie was opgedragen. Die moeijelijkheden waren een gevolg der vermenging van het karakter van den persoon als ambtenaar en als burger; als

ambtenaar was hij in eene staatsrechtelijke verhouding tot het bestuur der compagnie en aan deze verantwoordelijk voor die handelingen, waartoe alleen de bekleede functie kon in staat stellen, eene hierarchisch administratieve verantwoordelijkheid derhalve; en als burger, als deel uitmakende der gemeenschap, was hij strafrechtelijk verantwoordelijk voor het plegen van handelingen die tot misdrijf waren gestempeld. Deze distinctie verloor men echter uit het oog. De opzending en het opontbod nu waren eene disciplinaire straf van de uitvoerende macht, eene politieke straf zooals ze genoemd werd. Ze had niet altijd het ontslag uit den dienst ten gevolge. In de praktijk evenwel beperkte de indische regeering zich niet tot de opzending naar patria van hare dienaren maar paste ook wel verbanning toe naar een of ander eiland in den archipel. Immers Coijet, de verdediger van het fort Zeelandia, werd in 1665 naar het eiland Banda verbannen en zekere van Steenbergen in 1785 eveneens daarheen, wegens verboden handel. Aan welke uitdrukkelijke bepalingen de indische regering op die tijdstippen het recht ontleende tot zoodanigen maatregel is mij onbekend en was 't haar wellicht ook; vermoedelijk handelde zij *ex plenitudine potestatis*. Van het haar wel uitdrukkelijk toegekend recht tot verwijdering uit Nederlandsch-Indië door wegzending, maakte de indische regeering meermalen gebruik. Zoo o. a. paste zij dit toe op de rechters die zitting hadden bij de berechting van den zoogenaamden Ambonschen moord; op Jurrian Beeck, Arent Plemp, Fonteijn, Berenbergh, Wolffraet in 1705. Algemeen bekend is de daad van den gouverneur-generaal Valckenier, die de raden van Indië van Imhoff, de Haze en van Schinne, als oproermakers en complotmakers eigenmachtig tijdens eene zitting van den raad in arrest deed stellen en naar patria opzond, waartoe *jure* de gouverneur-generaal onbevoegd was. In 1795 werd het lid in den raad van justitie Wegener eveneens verwijderd en opgezonden, terwijl twee zijner collega's ontslagen werden, doch nu door de commissarissen-generaal Nederburgh en Frijkenius het recht daartoe puttende òf uit de bestaande artikelbrieven òf uit de hun gegeven uitgebreide volmacht van het bestuur der V. O. C. — Redenen dier opzending gaven de commissarissen-generaal niet; in hunne missive van 24 Mei 1795 staat alleen, leukweg: „om redenen ons daartoe moverende," die gelief koosde term uit den pruikentijd! Ondanks de afkeuring en berisping van het comité tot de zaken van den O. I. handel en bezittingen, dat na de omwenteling in de plaats der compagnie was getreden en dat den heer Nederburgh aanschreef dat het dergelijke opzendingen afgeschaft en geïnterdiceerd wilde zien, terwijl het comité Wegener als extra-ordinaris raad van Indië terugzond, durfde Nederburgh, dien duidelijk in woord en daad uitgesproken wil van het toenmalige opperbestuur niet alleen weêrstaan maar, boos geworden over de ontvangen terechtwijzing, zond hij Wegener weêr direct op naar patria! Nadat door de artikelen 231—250 der staatsregeling van 1798 de bezittingen in Azië

op den staat waren overgegaan en van toen af aan daarover het opperbestuur werd uitgeoefend door een van het staatsgezag emaneerend bestuur, benoemde het staatsbewind der Bataafsche Rupubliek bij besluit van 11 November 1802 eene staatscommissie om te dienen van advies omtrent de beginselen van bestuur voor de O. I. bezittingen te volgen. In het ontwerp-charter zijn de artikelen 22 en 23 gewijd van het recht dat door NEDERBURGH zoo misbruikt was. De toelichting volgt, om het standpunt, toen ten aanzien van dat recht ingenomen, beter te doen kennen, hier in extenso: „Eene diergelijke magt tot opzending was ook bevorens door 's Lands wetten aan het Indisch Bestuur toegekend doch onbepaald. Wij voor ons, van de nuttigheid en noodzakelijkheid der zaak zelve overtuigd, meenen echter dat ook hierin tegen alle misbruik van gezag kan en behoort te worden gewaakt, eensdeels door de uitoefening van die magt alleen te bepalen tot die gewigtige en buitengewone gevallen, zoo even omschreven, anderdeels door de Regeering deswegens verantwoordelijk te stellen aan den Aziatischen Raad, en zelfs aansprakelijk te verklaren in Rechten, wanneer dezelve, volgens het oordeel van dien raad, daarin mogt gehandeld hebben uit volstrekte willekeur, bijzondere vijandschap, of opzettelijke onrechtvaardigheid; terwijl in allen gevalle bij het 23ste Articul gezorgd is, dat van die magt nimmer misbruik kan worden gemaakt tot het oeffenen van eenigen Politieken invloed op het Hoge Gerechtshof van Indiën, of de Personen hetzelve uitmakende, waaromtrent wij geene bedenking hebben gevonden eene uitzondering te maken, daar de door ons voorgeslagen plaatsing van dit Gerechtshof op eenen genoegzamen afstand van de Hoofdplaats of eenige andere Hoofdbezitting de gevallen genoegzaam onmogelijk maakt waarin het gebruik dier magt ten hunnen opzichte noodzakelijk zoude kunnen zijn." Het ontwerp-charter bevatte namelijk in artikel 65 de volgende bepaling: „Het Hoge Gerechtshof houdt deszelfs Residentie op het Eiland Groot Java, tusschen Cheribon en Tegal, op zoodanige plaats, als daartoe nader zal worden bestemd en in gereedheid gebragt." Het op den basis van het ontwerp-charter bij *secreet* besluit door den raadpensionaris SCHIMMELPENNINCK op 27 Januari 1806 vastgestelde reglement voor de Aziatische bezittingen van de Bataafsche Republiek, nam de artikelen 22 en 23 betrekkelijk ons onderwerp woordelijk uit het charter over, edoch het liet het hof rustig ter hoofdplaats zetelen en bande het niet naar „de oevers der Lossarijrivier." Door de veranderde politieke toestanden is dit reglement echter nooit in werking getreden en reeds den 9den Februari 1807 kwam er, nu niet een nieuw reglement, maar eene instructie voor het eerst door een Koning. en nog wel een vreemdeling voor de Bataven, vastgesteld. In de instructie van Koning LOUIS voor den gouverneur-generaal en de raden van Indië wordt het hierboven aangehaald artikel 22 eveneens letterlijk uit het ontwerp-charter overgenomen, edoch, merkwaardig genoeg, artikel 23, de uitzondering van president en leden

van het hof bevattende, niet. Onder DAENDELS' ijzeren vuist moest àlles des noods zich krommen en wat zijn dictatoriaal gezag ook maar eenigszins zou kunnen verminderen moest verdwijnen. Het *Reglement* voor 's Lands Aziatische Bezittingen, gearresteerd den 3[den] Januari 1815, thans door den souvereinen vorst WILLEM VAN ORANJE, dat echter nimmer in werking is getreden tengevolge der veranderde politieke toestanden, die door het Weener congres in het leven werden geroepen en het *Koninkryk* der Nederlanden hadden doen geboren worden, was geschoeid op den leest van het ontwerp-charter der staatscommissie van 1803; de artikelen 17, 18 en 19 van het reglement van 1815 zijn woordelijk gelijkluidend aan artikelen 21, 22 en 23 van het charter. Krachtens deze voorschriften kon de gouverneur-generaal aan den officier van justitie of hulp-officier last geven, edoch schriftelijk, tot inhechtenisneming van een ingezetene. Dit was volkomen in orde want de gouverneur-generaal is in de koloniën het hoofd van de uitvoerende macht, aan wien nevens den procureur-generaal de officieren van justitie in hunne ambtsbetrekking ondergeschikt zijn, die hier niet zijn „les organes du roi" maar „les organes du gouvernement." Criterium voor de bevoegdheid tot het uitvaardigen van dat bevel was het verdenken van eenige handeling, gevaarlijk voor de publieke rust of veiligheid, ergo eene handeling voor de koloniën bepaald gevaarlijk, niet voldoende dat ze gevaarlijk *geacht* werd, maar een of ander concreet feit moest hebben plaats gehad dat het gevaarlijke karakter aantoonde en van het plegen van zulk een feit moest de persoon worden verdacht, eene verdenking die evenzeer alleen kon gebaseerd worden op bepaalde omstandigheden. Binnen driemaal 24 uren na de inhechtenisneming moest de gouverneur-generaal in eene vergadering van den raad van Indië mededeeling doen van het door hem gegeven bevel en dan tevens de gronden doen kennen waarop de verdenking rustte. Er was dan tweeërlei beslissing mogelijk, door den gouverneur-generaal in rade te nemen; òf de zaak met den persoon stellen in handen van den procureur-generaal om alsdan voor die feiten die gevaar opleverden voor de publieke rust of veiligheid, te worden terechtgesteld voor het hoog-gerechtshof, aan welk rechtscollege speciaal die zaken werden opgedragen; — òf recht tot verwijdering uit de koloniën, casu quo opzending en inmiddels tot het stellen onder surveillance, indien geene inhechtenisneming had plaats gehad; doch dit recht van verwijdering kon worden uitgeoefend, behalve bij verdenking van eenigerlei handeling tot storing van de publieke rust en veiligheid, óók ter zake eener handeling tot ondermijning van het publiek gezag, en bij toepassing van het verwijderingsrecht moest de gouverneur-generaal in rade aan den betrokken persoon tijd laten om orde op zijne zaken te stellen. In het besluit van verwijdering moesten de redenen worden vermeld en met een omstandig rapport moest dit gemotiveerde besluit, per eerste gelegenheid, worden gezonden aan het departement van koophandel en koloniën. De eindbeslissing

berustte dan bij den Souvereinen Vorst, zoodat het besluit van den gouverneur-generaal in rade meer het karakter had eener voorloopige beschikking, want de finale dispositie moest door den souvereinen opperbestuurder worden genomen. De verantwoordelijkheid van den gouverneur-generaal was ten dezen aanzien tweeledig: zijne politieke verantwoordelijkheid voor het, als hoofd der uitvoerende macht in Indië, genomen besluit jegens den Souvereinen Vorst, èn zijne civiel-rechtelijke verantwoordelijkheid voor den rechter, want de gouverneur-generaal kon door den belanghebbende in rechten worden aangesproken in een der volgende gevallen: indien nl. bleek *primo* van volstrekte willekeur, *secundo* van bijzondere vijandschap, *tertio* van opzettelijke onrechtvaardigheid. Derhalve het oordeel over de daad van den gouverneur-generaal èn bij den Souvereinen Vorst, de vraag dus of die daad al dan niet afkeuring verdiende, èn bij den rechter tot betering van het begane onrecht door veroordeeling tot schadevergoeding. Nimmer mocht het recht tot inhechtenisneming, tot vervolging noch tot verwijdering worden toegepast op den president en de leden van het hoog-gerechtshof. En in de voorstellen der staatscommissie van 1803 èn in het reglement van SCHIMMELPENNINCK, èn in de instructie voor DAENDELS, èn in het reglement van 1815 zien we het verwijderingsrecht derhalve erkend, maar met zooveel waarborgen omgeven, dat de vergelijking hiervan met het thans bestaande recht eene zeer schrille tegenstelling vormt. Wel is het te betreuren dat de commissarissen-generaal bij het arresteeren van een regeeringsreglement in 1818, ten opzichte van ons onderwerp niet de artikelen 17, 18 en 19 van het souverein besluit van 1815 hebben overgenomen, doch in artikel 29 van het door hen eigenmachtig vastgestelde, door den Koning nimmer bekrachtigde, reglement alleen het verwijderingsrecht opnamen en de waarborgen der ingezetenen ongehoord kortwiekten, zoodat er slechts een schaduw overbleef van hetgeen zelfs de zoo bij uitstek behoudende Haagsche commissie den ingezetenen had gewaarborgd willen zien, een schaduw van wat zelfs in DAENDELS' instructie niet ontbrak, een schaduw van hetgeen door het souverein besluit tot wettelijk voorschrift was verheven. Lezen we dat artikel 29, dat allengs den overgang vormen gaat tot steeds verminderde waarborgen voor de ingezetenen en tot verruiming van de bevoegdheid der uitvoerende macht. Artikel 29 van het reglement van 1818 luidt: „De gouverneur-generaal heeft de magt, om personen, gevaarlijk voor de openbare rust en veiligheid te doen nemen in verzekerde bewaring. De gouverneur-generaal geeft van den door hem gegeven last, en de beweegredenen daarvan, in Rade kennis, ten einde te overwegen hoe verder te handelen. De gouverneur-generaal in Rade heeft de magt om dezulke, ofte ook andere ingezetenen, welker verblijf in Nederlandsch-Indië gevaarlijk of schadelijk geoordeeld wordt, van dáár te verwijderen, of naar Nederland op te zenden, mits aan dezelve eenen behoorlijken tijd tot het order stellen op hunne zaken overlatende. Van het alzoo genomen besluit,

en de beweegredenen tot hetzelve, wordt aan het Departement van Koloniën kennis gegeven." Ergo na het herstel van ons gezag verkreeg in 1818 de gouverneur-generaal drieërlei recht, *primo* dat van inhechtenisneming, *secundo* dat van verwijdering, *tertio* dat van opzending. Het eerstgenoemde kon worden toegepast op personen, gevaarlijk voor de openbare rust of voor de openbare veiligheid, zoodat er een concreet feit moest hebben plaats gehad. Het sub 2 en 3 genoemde recht was van toepassing èn op de evengenoemde personen èn op hen wier verblijf in de koloniën niet alleen gevaarlijk doch zelfs maar schadelijk geoordeeld werd. Eene zeer groote macht dus toegekend, want vermits dat oordeel uitsluitend berustte bij den gouverneur-generaal, hing het van diens subjectieve meening af of iemands verblijf gevaarlijk of maar schadelijk alleen door hem geacht werd. Het eerste recht oefende de gouverneur-generaal uit *auctoritate sua*, hij was alleen verplicht tot kennisgeving aan den raad van Indië, waartoe evenwel geen termijn werd bepaald. Tot verwijdering en tot opzending was de gouverneur-generaal in rade bevoegd, en de waarborgen voor een betrokkene werden beperkt tot de verplichte motiveering van het besluit, dat ter kennis van den minister van koloniën moest worden gebracht, eveneens binnen onbepaalden tijd. Het eerste regeeringsreglement door den Koninklijken opperbestuurder zelven vastgesteld en op Diens last hier afgekondigd was dat van 1830, bestemd voor den gouverneur-generaal van den Bosch. Artikel 29 heeft op ons onderwerp betrekking, hetwelk geheel dezelfde bepalingen bevat, doch voorziet in de leemten van het regeeringsreglement van 1827, door thans te bepalen dat de gouverneur-generaal een door hem gegeven last tot inhechtenisneming ter kennis van den raad van Indië moet brengen *uiterlijk in de eerstvolgende vergadering*, terwijl een besluit van verwijdering *dadelijk* aan het departement van koloniën moet worden medegedeeld. In het tijdperk van 1818—1836 door dezelfde enge beginselen beheerscht, zien we deze nog enger worden in het regeeringsreglement van 1836, eveneens door den Koning vastgesteld. In artikel 24 wordt den gouverneur-generaal ook de macht gegeven tot het in verzekerde bewaring doen nemen, niet meer van personen die gevaarlijk *zijn* voor de openbare rust of veiligheid, maar *hèm* gevaarlijk voor die rust of veiligheid *voorkomende*. De subjectieve meening van den landvoogd wordt beslissend en het gevaarlijke behoeft niet meer te consteeren door een concreet feit. De gouverneur-generaal behoeft niet meer kennis te geven aan den raad van Indië, veelmin dezen te raadplegen hoe verder te handelen. Het recht tot verwijdering uit de koloniën wordt door hem geheel zelfstandig uitgeoefend, niet meer in rade en alleen is hij verplicht tot dadelijke kennisgeving van een verwijderingsbesluit aan het departement van koloniën. Deze laatste scherpe, inquisitoriale bepaling die, schrille tegenstelling met het ontwerp-charter van 1803 en het souverein besluit van 1815, den ingezetenen geen enkelen waarborg verleende, was derhalve van

kracht hij het tot stand komen van het tegenwoordig regeeringsreglement en dit verklaart veel van hetgeen duister voorkomt als niet op deze omstandigheid gelet wordt. In het I$^{e}$ ontwerp van een nieuw regeeringsreglement, stelde de regeering in artikel 29 in substantie het volgende voor: De gouverneurgeneraal kan uit Ned. Indië verwijderen alle personen wier verblijf *hij* gevaarlijk *acht* voor de openbare rust of veiligheid. Advies van den raad van Indië is verplichtend. De gouverneur-generaal kan *inmiddels* inhechtenisneming van den persoon gelasten. Ergo deze alleen als het doel is hem te verwijderen. Een redelijke tijd moet hem worden gelaten voor het orde stellen op zijne zaken. Het besluit tot verwijdering, casu quo ook dat tot inhechtenisneming, moet hem worden beteekend. Dit laatste was vroeger niet voorgeschreven; de betrokken persoon kreeg kennis noch van het een noch van het ander; het besluit werd alleen ten uitvoer gelegd; de motieven bleven hem onbekend. Onverwijlde kennisgeving aan het departement van koloniën met opzending van het besluit en van het advies van den raad van Indië en van alle betrekkelijke stukken. Voor het eerst maakte nu ook in dit regeeringsontwerp de ontzegging van verblijf in zekere gedeelten van Ned. Indië, aan de ingezetenen van welken landaard ook, hare intrede. Tot dusverre was er rechtens altijd alleen sprake geweest van verwijdering uit de koloniën. Evenzoo werd thans voor het eerst voorgesteld een maatregel uitsluitend toepasselijk op inlanders en daarmede gelijkgestelden nl. de aanwijzing eener verblijfplaats. Werd het recht tot ontzegging van het verblijf in zekere gedeelten van de koloniën, toegepast op *europeesche* ingezetenen, van welke nationaliteit ook, dan werd ook het advies van den raad gevorderd met opzending der stukken, dit alles door artikel 40, I$^{e}$ ontwerp. Van eenigerlei waarborg voor de ingezetenen geen zweem. Het besluit van den gouverneur-generaal behoefde zelfs niet gemotiveerd te zijn. Hoe lichtte de regeering hare voorstellen toe? Zeer sober. „De magt om personen — lezen we in de memorie van toelichting — gevaarlijk of schadelijk voor de openbare rust en veiligheid, te verwijderen, of in verzekerde bewaring te doen nemen, is steeds aan het bestuur over Ned. Indië toegekend geweest." Dit was slechts ten halve juist, want den minister ontging blijkbaar het groote verschil in terminologie of nl. het gevaarlijke van den persoon blijken moet uit een concreet feit dan wel het subjectieve oordeel van den gouverneur-generaal beslist. Het eerste was het geval tot aan 1836 toe; alleen het dictatoriale regeeringsreglement van dat jaar had het laatste in de koloniale staatsinstellingen opgenomen. „Zij — die magt — kan aan dat bestuur niet worden ontnomen zonder het algemeen belang in de waagschaal te stellen. Er wordt niets te veel gezegd wanneer men het hier verdedigde beginsel een levensbeginsel noemt." Na eenige groote algemeenheden tevens onjuistheden zoeken we te vergeefs naar eene toelichting waarom geheel nieuwe rechten, de ontzegging van het verblijf in zekere gedeelten en de aanwijzing

eener vaste verblijfplaats, deels op alle ingezetenen deels op ééne categorie hiervan toepasselijk, door de regeering worden voorgesteld. In het voorloopig verslag op het regeeringsvoorstel, wordt het onderwerp tot een punt van nauwgezette overweging gemaakt. In dat staatsstuk, zich over het geheel door zijn degelijken inhoud zoo gunstig onderscheidende van de zwakke toelichting, lezen we dat de kamer in beginsel het recht van uitzetting niet zoozeer betwistte, edoch vrij algemeen krachtig opkwam tegen de wijze van uitoefening van dat recht en het eerst werd gewezen op het totaal gemis van waarborgen tegen mogelijk misbruik. De meeningen van den minister werden bestreden en men wees er op dat de stelling dat verzet tegen de gevestigde orde van zaken in N. I. niet straffeloos mag worden gedoogd eveneens op Nederland toepasselijk is en vermits nu dáár, in Nederland, zoodanig verzet steeds was en kon worden tegengegaan door andere, minder arbitraire, middelen dan men hier voorstelde, vermits in Nederland tot het te keer gaan van verderfelijke woelingen repressieve maatregelen steeds voldoende waren bevonden, kon men niet inzien, dat in Indië bij uitzondering een stelsel van preventie zou moeten blijven voortbestaan. Dat niets tot verdediging der rechten uitdrukkelijk was gezegd, moest ook der kamer wel in het oog springen. Zij kwam er tegen op dat het subjectief gevoelen van één man, de persoonlijke opvatting van den landvoogd voldoende zou zijn; zij achtte een gevaar in het recht gelegen voor het prestige van een gouverneur-generaal, indien zooals bij de uitzetting van den bisschop GROOFF door den gouvorneur-generaal ROCHUSSEN, de maatregel zijdelings werd afgekeurd door het Opperbestuur, en wees er op hoe diens zedelijke invloed juist daardoor verzwakt was, en hoe op ROCHUSSEN „al de hatelijkheid is nedergekomen van den maatregel," vermits aan het R. K. kerkbestuur in Indië juist de organisatie was gegeven als de uitgezette bisschop had verlangd. Ook om redenen ontleend aan eene gehoopte uitbreiding der welvaart van deze koloniën werd het recht van uitzetting, zooals de regeering dit voorstelde, bestreden, dat doodend werd geacht voor het overbrengen van stoffelijke en zedelijke krachten uit Nederland naar onze O. I. bezittingen, want, zegt het voorloopig verslag, zoolang in Indië de persoonlijke veiligheid, het rustig genot van de inkomsten zijner bezittingen geheel afhankelijk is van eene opvatting des gouverneurs-generaal omtrent mogelijke gevaren voor de openbare rust en veiligheid, zullen de Nederlanders zich wachten daarheen hunne kapitalen te verplaatsen of er zich met een ander doel heen te begeven dan om, gelijk tegenwoordig meestal het geval is, gedurende eenige jaren eene winstgevende betrekking te bekleeden. De ervaring heeft die vrees gelogenstraft. Men ziet dat de 2e kamer reeds in 1854 aan pessimisme leed, door te veronderstellen dat Ned. Indië te eeniger tijd door een tyran of satraap zou kunnen worden geregeerd. Sommigen verdedigden het regeeringsvoorstel doch zeer zwakjes vooral daarbij, wat vroeger zeer gebruikelijk was, argumenten van intimi-

datie bezigende en angst willende opwekken voor gevaar van verlies dezer bezittingen; argumenten die sedert geen invloed meer uitoefenen omdat ze volkomen valsch moesten blijken. Die enkele voorstanders noemden het recht van uitzetting eene der voorwaarden waarop een Nederlander of vreemdeling zich in Indië vestigt! Er werden in het voorloopig verslag ook nog andere wijzen aan de hand gedaan, zoo o. a. door althans voor Nederlanders geene eigenlijke uitzetting toe te laten, maar alleen uitzetting tengevolge van eene *rechterlijke* uitspraak, rustende op een bepaald feit en de gevallen waarin dit zou kunnen geschieden behoorden dan bij de wet te worden vastgesteld; of om wel uitzetting ook van Nederlanders toe te staan, maar hierover uitspraak te laten doen door een jury, deels uit rechterlijke, deels uit administratieve ambtenaren bestaande. Wat het eerste denkbeeld aangaat, waren anderen van oordeel, en nu althans vernemen we voor 't eerst, maar niet van de regeering doch uit den boezem der kamer, iets wat naar eene eigenlijke toelichting van het uitzettingsrecht gelijkt, dat het nl. tot den aard hiervan behoort *dat het moet kunnen werken waar slechts kwade bedoelingen worden verondersteld* en op zich zelve niet-strafbare handelingen, b. v. lijdelijk verzet, eene gevaarlijke strekking hebben. Volgens deze zienswijze had het gebeurde te Semarang, na de in werkingtreding der patentbelasting in 1878, aanleiding kunnen geven tot de uitzetting van hen die tegen de uitvoering dier belastingordonnantie het bekende eigenaardige middel van verzet bezigden, waaromtrent de gouverneur-generaal VAN LANSBERGE blijkbaar die zienswijze niet deelde. En er blijkt tevens uit het voorloopig verslag dat men werkelijk eene *loi de tendance* op het oog had, waarvan men de toepassing evenwel niet aan de rechterlijke macht in Indië wilde overlaten omdat deze afhankelijk was van het uitvoerend gezag. Bij het algeheel gemis van waarborgen in het regeeringsvoorstel wilde men de volgende zien opgenomen: I. De opneming van het beginsel dat geene uitzetting geoorloofd is dan steunende op een bepaald feit. II. Overeenstemming met den raad van Indië. III. Het bepaalde voorschrift dat de gouverneur-generaal over iedere uitzetting de rechterlijke macht zou moeten raadplegen door het advies van het hoog-gerechtshof in te winnen. IV. De verplichting om den belanghebbende te hooren. V. Motiveering van het besluit tot verwijdering. VI. Beteekening der stukken en van het besluit, behalve van de adviezen. VII. Verplichting tot mededeeling aan de staten-generaal. VIII. Het geven van gelegenheid aan den uitgezette om in Nederland herstel van grieven te verwerven. Evenzoo eischte men dat de beide andere rechten van ontzegging van het verblijf in zekere gedeelten van N. I. en de aanwijzing eener vaste verblijfplaats door waarborgen zouden worden omgeven. Het II° ontwerp stelt daarop voor het onderwerp te regelen in vier artikelen en de inhoud der artikelen 39 en 40 wordt nu gesplitst en verdeeld over de artikelen 41—44. De regeering handhaaft haar standpunt bij de

nadere toelichting doch brengt niettemin eenige wijzigingen aan, die hierop neêrkomen: Artikel 41 is gelijk aan het tegenwoordig artikel 45, behalve de 2e en de 6e alinea, en zonder den eisch van overeenstemming met den raad van Indië. Artikel 42 gelijkluidend aan artikel 46 van het tegenwoordig regeeringsreglement, doch zonder de overeenstemming te vorderen en zonder de laatste alinea, terwijl de regeering voorstelde in de 2e alinea te lezen: „Wanneer de maatregel iemand betreft, *tot de Europeesche bevolking behoorende*", enz. in plaats van „*niet tot de inlanders behoorende*", zooals de 2e alinea thans luidt. Artikel 43 gelijk aan het tegenwoordig artikel 47 met geheel hetzelfde verschil als zooeven aangegeven. Artikel 44 luidde in het gewijzigd regeeringsvoorstel: In de gevallen bedoeld in de artikelen 41, 42 en 43 wordt, *tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten*, door den gouverneur-generaal niet beslist dan nadat de betrokken persoon in zijne verdediging is gehoord. De gecursiveerde woorden zijn vervallen, terwijl er aan is toegevoegd: „of daartoe behoorlijk opgeroepen is" en „van het verhoor wordt proces-verbaal opgemaakt." Van de acht wenschelijk geachte waarborgen willigde de regeering er dus slechts éène en nog met een voorbehoud in, nl. die sub IV genoemd, het hooren van den persoon. De overige werden door haar bestreden. Die sub I genoemd omdat niet altijd sprake zal zijn van bepaalde en bewijsbare feiten en het recht van uitzetting grootendeels zijne waarde kan verliezen; sub II omdat de gouverneur-generaal door het opgenomen beginsel van artikel 30 van het regeeringsreglement toch zijn wil kan doorzetten; sub III omdat het hoog-gerechtshof, eenmaal in de zaak geadviseerd hebbende, niet meer zou zijn in deszelfs geheel (*sic*) wanneer de uitgezette persoon goedvond het gouvernement van N. I. te dagvaarden tot vergoeding van voorgewende schade; sub IV wilde de regeering het hooren van den persoon niet als regel stellen omdat de aanleiding tot den maatregel gelegen is in bewijzen, die zijn medegedeeld onder het zegel der geheimhouding, maar zij stelde voor andere gevallen nu de mogelijkheid open; sub V en VI werd op dezelfde gronden bestreden, bedenkelijk geacht, zelfs schadelijk voor het algemeen belang; sub VII achtte de regeering bemoeiingen na zich te slepen, weinig strookende met den eigenlijken werkkring der staten-generaal. Eene eigenaardige verklaring van den constitutioneelen minister, sedert de herziene grondwet van 1848 de ministeriëele verantwoordelijkheid niet langer een *inane nomen* wilde doen zijn. Het constitutioneele staatsrecht had blijkbaar nog geen ijverig beoefenaar in den minister gevonden; sub VIII wilde de regeering op dezelfde gronden niet opnemen. Over dit aldus gewijzigde ontwerp, dat in schier geen enkel opzicht te gemoet kwam aan de in het voorloopig verslag geuite wenschen, werd in 1854 opnieuw een nader verslag door de kamer uitgebracht en het door de regeering gehandhaafde standpunt met nadruk bestreden, de vroeger reeds gemaakte bedenkingen deels herhaald en vooral aangedrongen althans

op: I overeenstemming met den raad van Indië, II motiveering van het besluit, III mededeeling aan de staten-generaal. De regeering geeft in haar III° ontwerp alleen toe ten aanzien van het eerste punt; de overeenstemming met den raad van Indië wordt haar na heel wat moeite als 't ware ontwrongen. Van de beide anderen wil ze echter ook nu niets weten. Op welke gronden? Het is voor eene volkomen en juiste kennis van ons onderwerp noodzakelijk die hier in extenso mede te deelen, omdat de woorden van de regeering, speciaal bij de bestrijding van den eisch tot motiveering van het besluit, tijdens de openbare behandeling aanleiding hebben gegeven tot eene redevoering van SLOET TOT OLDHUIS, tintelende van verontwaardiging. De memorie van toelichting dan zegt: „Het opleggen der onvoorwaardelijke verplichting om de verwijdering niet anders uit te spreken dan bij een met redenen omkleed besluit, blijft de regeering bedenkelijk achten. Die verplichting zou ligtelijk in een vrijbrief kunnen ontaarden voor hem, die behendigheid genoeg bezat om te zorgen dat de gevaarlijkste ontwerpen, gesprekken en daden, bij mangel van juridiek bewijs, tot de rij der waarschijnlijkheden bleef behooren. In zoodanig geval, en ook wanneer de bewijzen onder het zegel des geheims waren geleverd, zou een gemotiveerd besluit, en mitsdien de uitzetting zelve onmogelijk zijn. Wanneer het vreemdelingen geldt zouden gemotiveerde besluiten nog uit een ander oogpunt bedenkelijk zijn. Zij zouden werderleggingen uitlokken, en zoo zou men tegenover vreemde gouvernementen al ligtelijk geraken in de valsche positie van, in schijn althans, eene verantwoording af te leggen ten opzigte van eene daad van inwendig beheer, waaromtrent geene verantwoording aan eene vreemde regeering te pas komt." In het III° ontwerp zijn het de artikelen 48—51 die het onderwerp regelen en toen dus de quaestie bij de kamer in behandeling kwam, was het regeeringsvoorstel, na loven en bieden, geworden als volgt: Artikel 48 = artikel 45 regeeringsreglement zonder de 2° en 6° alinea. Artikel 49 = artikel 46 zonder de laatste alinea. Artikel 50 = artikel 47 zonder de laatste alinea. Artikel 51 met dézen inhoud: In de gevallen bedoeld in de artikelen 48, 49 en 50 wordt, tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten, door den gouverneur-generaal niet beslist dan nadat de betrokken persoon in zijne verdediging is gehoord. — We weten thans welke metamorphosen onze bepalingen hebben ondergaan en hoe ze er ten slotte uitzagen toen de kamer ze in behandeling nam. We zullen nu de artikelen behandelen zooals ze thans in het regeeringsreglement voorkomen en alsdan de gelegenheid hebben toe te lichten op welke wijze de bijvoegingen zijn tot stand gekomen. Al dadelijk kan worden opgemerkt dat de pogingen tot verbetering der kamer hebben geleid: *primo* tot den eisch dat alle besluiten, op Nederlanders betrekkelijk, tot uitzetting moeten worden gemotiveerd; *secundo* verplichte mededeeling aan de staten-generaal indien het een Nederlander betreft die wordt uitgezet of wien het verblijf in bepaalde gedeelten van N. I. wordt ontzegd; *tertio*

het verplicht hooren van den persoon, altijd, zonder eenig voorbehoud en het opmaken van een proces-verbaal van zijn verhoor. Weinig, in vergelijking van vroegere voorstellen, maar van zeer groote beteekenis. Bij de openbare behandeling openbaarde zich eene krachtige bestrijding van de rechten zelve, het krachtigst zich uitende in eene redevoering van den waardigen Sloet, die zich echter wel wat te ver liet medeslepen door zijn gevoel en een meer hevig dan stevig betoog leverde. Die hooggeschatte man was in vuur geraakt door het antwoord der regeering in haar laatste memorie van toelichting en met een stem die, naar mij meermalen door enkele zijner toenmalige medeleden, in mijne jeugd is medegedeeld, trilde van verontwaardiging, riep hij *coram populo* uit: „Hoe? zal men dan iemand Ned. Indië laten uitzetten op grond van waarschijnlijkheid? Zal men iemand, bij mangel van juridiek bewijs laten uitzetten wegens de gevaarlijkste ontwerpen, maar ontwerpen, onderscheiden van daden, die dus nog geen begin van uitvoering bekomen hebben en alzoo volgens de wetgeving van alle beschaafde natiën buiten de strafbepalingen moeten blijven? Hoe? Men zal bij mangel van juridiek bewijs uitzetten op gesprekken; gesprekken, afgeluisterd, die men niet bewijzen kan; gesprekken gehouden in een vriendenkring of in een kring van huisgenooten en door den lasteraar vermeerderd en verbeterd. Hoe? Men zal iemand in N. I. uitzetten wegens daden, maar daden waarvan het juridiek bewijs mangelt en die daarom geacht moeten worden niet te bestaan." En als antwoord aan den minister die in een onbewaakt oogenblik eene uitdrukking had neêrgeschreven die nimmer uit eene regeeringspen had moeten gevloeid zijn, en die er op had laten volgen dat, als het besluit gemotiveerd moest zijn, de uitzetting zelve in zoodanig geval onmogelijk zou zijn zeide Sloet: „Ja, niet alleen onmogelijk maar hoogst ongeoorloofd. Ik voor mij toch moet alle kracht ontzeggen aan bewijzen die onder het zegel der geheimhouding zijn verschaft. Er is in de christenmaatschappij eene groote ondeugd, zij heet laster. Men beweert dat niet alleen in onze koloniën, maar in alle koloniën veel laster bestaat; koloniale laster, waarvan wij kort geleden een liefelijk staaltje hebben vernomen, gaat dikwijls zeer ver. (Spreker doelde hier op de aantijgingen waaraan Rochussen ten onrechte had bloot gestaan, wegens het door hem genomen verwijderingsbesluit). En wat doen wij nu hier? Nu gaan wij een *legalen* laster invoeren; wij gaan een stelsel organiseeren van *legale verklikking*. Onder het Romeinsche keizerrijk kende men de delatores, het gruwelijkste ras van menschen die door de Antonijnen en alle brave vorsten werden veracht en geweerd. Onder ons zijn er ouderen van dagen dan ik en deze weten zich misschien ook nog te herinneren, hoe onder het Fransche keizerrijk de spionnage hier te lande het vertrouwelijk verkeer onmogelijk maakte. Voortaan zal in N. I. de ambtenaar den ambtenaar, de broeder den broeder, de vader den zoon moeten wantrouwen. Geregte hemel, welk eene maatschappij staan wij op

het punt daar te vormen? . . . . . . . Moeten wij niet huiverig zijn om onze kinderen, wier levenslot ons zoo nauw ter harte gaat, op te leiden tot Indische ambtenaren? En wanneer wij, volksvertegenwoordigers, zulke gevoelens huldigen als in de memorie van beantwoording zijn nedergeschreven; wanneer wij daaraan zelfs eene zijdelingsche goedkeuring konden hechten, zouden wij dan de regeering niet moeten raden om voortaan voor Indië ambtenaren te gaan zoeken onder de gouddelvers van Australië! Wanneer wij zulke beginselen hier bekrachtigen met het zegel onzer goedkeuring, zullen wij dan onze ooren niet moeten stoppen, zoo dikwerf wij het volkslied hooren aanheffen: Wien Neêrlandsch bloed door de aderen vloeit? want dat bloed is altijd afkeerig geweest van al wat zweemde naar laagheid. Is dan hier geen uiterste in het despotisme zigtbaar?" — Had ik gelijk toen ik op deze redevoering, met welke onmiskenbaar goede bedoelingen uitgesproken en geweld uit een *coeur d'or*, het cachet meer hevig dan stevig drukte? Ze is tevens eene merkwaardige proeve van de parlementaire welsprekenheid in die dagen. Van bepaald eloquent in den opzet, wordt ze pathetisch en ten slotte gezwollen. Maar ze is kenmerkend als uiting in het hooge staatslichaam van den indruk dien de voorgestelde rechten bij velen in Nederland had gemaakt, waar de openbare meening voor 't eerst door de openbare vaststelling van het regeeringsreglement door de wetgevende macht, hare aandacht allengs meer ging vestigen op de koloniale aangelegenheden.

Tot de toelichting der artikelen 45, 46, 47 en 49 van het regeeringsreglement overgaande, zullen we dan bespreken: I° de „exorbitante" rechten zelve, II° de personen op wie ze kunnen worden toegepast, III° in welke gevallen, IV° de waarborgen der ingezetenen en ten slotte V° de toepassing en de praktijk der artikelen.

Ad I^um^. De rechten zelve. Deze worden toegekend in de artikelen 45, 46 en 47 en zijn: A. het recht van uitzetting. Zoo althans is de geijkte term geworden, ofschoon het regeeringsreglement dien niet kent. Juister en in overeenstemming met de wet is het te spreken van het recht tot ontzegging van het verblijf. Dit is beter dan verwijdering, wat meer bedoelt de daad van verwijdering, d. i. de uitvoering van het besluit, terwijl de uitdrukking ontzegging van het verblijf meer het perpetueele karakter doet uitkomen. Dat recht van ontzegging van het verblijf nu wordt geregeld in de artikelen 45, 46 en 47. In artikel 45 indien het verblijf wordt ontzegd over de geheele uitgestrektheid van het gebied van N.-I. in de artikelen 46 en 47 indien de ontzegging van het verblijf geschiedt voor een aangewezen deel van het gebied. B. het recht tot aanwijzing eener bepaalde verblijfplaats, dat ook in artikel 47 geregeld wordt, ten onrechte wel genoemd interneering, ook wel verbanning; maar kan het woord uitzetting er nog door, ofschoon meer op de uitvoering ziende dan op den inhoud

zelf van het recht, en het constante begrip missende dat in het regeeringsreglement zeer goed wordt uitgedrukt, de begrippen interneering en verbanning hebben eene andere beteekenis dan het bij artikel 47 geregelde recht tot aanwijzing eener bepaalde verblijfplaats. Interneering is een oud militair begrip, scil: in eene vesting; 't heeft zeer bepaald het karakter van vrijheidsberooving en dat mag het recht nimmer zijn; 't is een deftig woord voor gevangen zetten. Napoleon III werd op Wilhelmshöhe geïnterneerd. Verbanning drukt allerminst het denkbeeld uit der aanwijzing van een verblijf; 't is bovendien eene der straffen genoemd in artikel 5 van het wetboek van strafrecht voor europeanen, waar ze krachtens no. 5 geschieden moet uit Ned. Indië. Het bezigen dier termen brengt verwarring te weeg. Immers dit ga vooraf: de uitoefening der exorbitante rechten mag *omnium consensu*, zooals ook bij de totstandkoming van het regeeringsreglement werd geconstateerd, nooit het kenmerk dragen van straf, maar is eene praeventie, eene politieke daad van zelfbeboud door het belang der koloniën geboden. We kennen nu de waarde der begrippen en ook die der gewoonlijk gebezigde termen, tegen het gebruik waarvan niet zoozeer bezwaar zou bestaan, indien men dit oordeelkundig deed en met de wetenschap dat ze niet deugen en waarom niet, edoch beter is het die aan het regeeringsreglement geheel vreemde termen te mijden, ook omdat er geen enkele geldige reden is te bedenken om de woorden van het regeeringsreglement, die juist zijn, te vervangen door woorden die 't niet zijn.

Ad II^um^. Op wie kunnen de exorbitante rechten worden toegepast? De artikelen 45 en 46 zijn uitsluitend toepasselijk op allen die *niet* in Indië zijn geboren. Artikel 47 uitsluitend op allen die *wèl* in Indië geboren zijn. Voor den rechtsgrond der toepassing van een der rechten van de artikelen 45—47 geldt niet de onderscheiding in europeanen en inlanders, die overigens van onze koloniale instellingen de hoofdonderscheiding is, ook niet die in Nederlanders en niet-Nederlanders, die evenzeer gewichtige rechtsgevolgen medebrengt; hier geldt het criterium der geboorteplaats. Personen in staatsrechtelijken zin Nederlanders, Engelschen, Franschen, Italianen of Duitschers, staan, als ze in Ned.-Indië geboren zijn, bij de uitoefening dezer rechten gelijk met Javanen, Madureezen en Maleijers, en is derhalve op hen alleen artikel 47 van toepassing. Op personen, van welke nationaliteit ook, maar geboren niet alleen in Europa maar ook in Afrika, China, Siam, in één woord *niet* in Ned.-Indië, zijn de artikelen 45 en 46 toepasselijk. Niet de nationaliteit, niet de landaard, niet rasverschil is criterium maar de feitelijke plaats van geboorte. En weêr een ander criterium, zoo als we zullen zien, voor de waarborgen aan de personen door de toepassing getroffen. Op twee hoofdgroepen van ingezetenen, al naar de plaats waar ze geboren zijn, toepasselijk, kan de gouverneur-generaal uit krachte van de artikelen 45, 46 en 47 drieërlei maatregelen nemen: ten 1° het verblijf ontzeggen op het geheele grond-

gebied van Ned. Indië; ten 2e het verblijf ontzeggen op een deel van het koloniale gebied; ten 3e eene vaste verblijfplaats aanwijzen binnen dat gebied. Het sub 1 genoemde recht is alleen toepasselijk op *niet* in Indië geborenen (artikel 45). Dat sub 2 genoemd op iedereen, onverschillig waar geboren, (artikelen 46 en 47). Het recht sub 3 uitsluitend op in Indië geborenen. (artikel 47). Derhalve kan aan een Hagenaar het verblijf in geheel Indië worden ontzegd; aan een Bataviaan nooit. Aan een Bataviaan kan Ternate tot vaste verblijfplaats worden aangewezen, aan een Hagenaar nooit. Beiden kan het verblijf b. v. in de residentie Batavia worden ontzegd. Uit het ontwikkelde volgt dat als een persoon, naar het oordeel van den gouverneur-generaal in de termen valt om door een der maatregelen te worden getroffen, de gouverneur-generaal zich niet de vraag stelt: welke maatregel zal ik toepassen? maar allereerst vragen moet: waar is de persoon geboren? Deze is de hoofdvraag, want van het antwoord dáárop hangt de te nemen maatregel af. *Posito:* hij is geboren te Shanghai, Peking, Calcutta, dus even goed in Azië en een Oosterling, alsof hij te Batavia het levenslicht zag, dan heeft de gouverneur-generaal de keuze tusschen twee maatregelen, en wel dezelfde als gold het een Amsterdammer, den zuiversten Westerling, nl. de ontzegging van het geheele koloniaal gebied of van een deel er van. Geen hunner mag dan naar Menado of Ternate gezonden worden; dit mogen alleen b. v. de Nederlander te Batavia geboren, de Chinees op Riouw, maar niet die te Singapore geboren, de inlander op het nederlandsche gedeelte van het eiland Timor geboren, maar niet die op het portugeesche gedeelte geboren. *Posito* aan den anderen kant, dat de persoon is geboren te Soerakarta, Medan of Balangnipa, dus binnen ons territoir, dan ook heeft de gouverneur-generaal de keuze tusschen twee maatregelen nl. ontzegging van een deel van het koloniaal gebied òf aanwijzing eener vaste verblijfplaats. Eénzelfde maatregel is dus toepasselijk op iedereen, waar ook geboren, en wel de ontzegging van een deel van het koloniaal gebied. Op Nederlanders kunnen verschillende maatregelen worden toegepast. Aan den een, die in Indië geboren werd, kan Wahaai tot domicilie worden aangewezen, maar zijn broeder, die toevallig in Arnhem geboren werd tijdens het verlof van den vader, mag die aanwijzing nimmer treffen; de laatste moet uit Indië of uit een gewest verwijderd worden. Exempli huiusmodi multa alia. Men heeft dat dwaze criterium der geboorte opgenomen *nota bene* nog wel in het belang der individuen, maar men heeft de gevolgen niet doorzien. Het is een politiek recht, zoo redeneerde de wetgever in 1854, het mag nooit worden beschouwd als eene straf, want dan zou de justitie haar moeten opleggen. De persoon moet enkel worden geëffaceerd, maar mag zoo min mogelijk worden gelaedeerd. Volkomen juist. Maar waarom dan toch dat allerzonderlingste criterium aangenomen? Uit menschelijkheid, in het belang van leven en gezondheid moet men — is 't antwoord — de in Indië geborenen niet uitzetten en omgekeerd de

buiten Indië geborenen wel. Erg roerend, maar zeer onlogisch en nog meer onpraktisch. Een Chinees op Singapore geboren moet de koloniën uit. Een Chinees in Deli geboren mag er niet uit. De Hollander op Suriname geboren moet deze koloniën uit. De Hollander te Batavia geboren mag er niet uit. Het criterium der geboorte werkt ongelijk en daardoor niet zelden onbillijk. De splitsing van den aardbodem in den Ned. Ind. archipel eenerzijds en al wat daarbuiten ligt anderzijds is belachelijk. Eene tegenstelling van oosterlingen en westerlingen zou meer recht van bestaan hebben maar toch verwerpelijk blijven. Het eenige richtsnoer bij de uitoefening van eenig exceptioneel recht moet zijn: Is de persoon gevaarlijk voor de rust en orde in de koloniën? Zoo ja, dan moet hij er uit of althans verwijderd worden uit dat deel waar zijne tegenwoordigheid gevaarlijk is te achten. Een dier beide maatregelen moet dan het gevolg zijn. Het belang der koloniën primeert en dus moet de persoon ter wille dáarvan geëffaceerd, en nu doet 't er niets toe waar die persoon geboren is, wat bij eene zoo geamalgameerde en wisselende bevolking speciaal van europeesche, klingaleesche, arabische en chineesche ingezetenen niet zelden van het toeval afhankelijk is. Niet de geboorteplaats maakt iemand gevaarlijk, máar zijne tegenwoordige verblijfplaats, ergo vandaar moet hij verwijderd. Dat zou een stelsel wezen, waarin geene plaats is voor eene aanwijzing van eene vaste verblijfplaats die, we zullen het aanstonds zien, ondanks de doctrine van den wetgever van 1854, wel degelijk het karakter draagt van eene straf. Het criterium der geboorte, dat ter wille van de individuen heet in het leven te zijn geroepen, is, juist waar het hen betreft die in Indië zijn geboren, zeer af te keuren. Zij toch mogen niet uit de koloniën worden verwijderd en dit is in directen strijd met den rechtsgrond van eenigen buitengewonen maatregel op de ingezetenen, met het hoofdbeginsel: gij zijt gevaarlijk voor de koloniën en daarom moet ge er uit. Dit principe, de eenige ratio, brengt mede dat de persoon vrij is om overal elders ter wereld zich te bewegen, behalve binnen het gebied dezer koloniën; want de opzending naar Nederland van europeanen, in vroegere tijden en onder andere bestuursstelsels in zwang, is onbekend in de tegenwoordige koloniale instellingen. Welnu dat beginsel van nimmer de persoonlijke vrijheid aan te tasten, van nimmer eene vrijheidsstraf op te leggen, grondslag van een maatregel door het belang van orde en rust geboden, wordt op hen die in Indië geboren zijn verminkt toegepast, zoo niet geschonden, door het recht in artikel 47 toegekend om hem, en hem alleen, eene bepaalde verblijfplaats aan te wijzen; hierdoor wordt wel degelijk de vrijheid van het individu belemmerd; dan wordt voor hem niet zoozeer het gebied van Ned.-Indië afgesloten dan wel de heele wereld, met uitzondering alleen van de plaats die hem tot gedwongen verblijf is aangewezen, en die hij niet mag verlaten. Aan de hoofden van gewestelijk bestuur werd in 1866 nog opgemerkt dat zij de bevoegdheid missen vergunning te verleenen

aan personen, aan wie eene bepaalde verblijfplaats in hun gewest is aangewezen, om zich tijdelijk elders op te houden. Volkomen terecht, want in het besluit van den gouverneur-generaal, dat de plaats aanwees, kan alleen door dezen wijziging worden gebracht. En nu wel niet dat opsluiten, maar dat besloten houden binnen een bepaalde demarcatielijn is wel degelijk eene straf; het doet er niet toe hoe groot de oppervlakte is, waarbinnen men zich bewegen mag, een cel in de gevangenis, eene binnenplaats in het tuchthuis, de grenzen van een dorp, het is ontegenzeggelijk vrijheidsberooving; het is een aantasten van den vrijen wil van het individu waar ter wereld hij zich wil heen begeven; het is niet meer die politieke daad van zelfbehoud: „weg, gij hindert mij *hier*, gij zijt *hier* gevaarlijk," de eenig denkbare ratio voor deze exorbitante rechten, maar het is het opleggen eener straf, en in de uitvoering eener soms zeer zware straf ook. Aan een Nederlander, die te Batavia is geboren en opgevoed, Bima aan te wijzen als vast verblijf is zoo goed als zijn dood. Erger nog treft het den Nederlander, Engelschman of welken Europeaan ook, hier in de koloniën geboren doch van af de prille jeugd in Europa opgevoed en daar geleefd hebbende. Is 't voor den eerste een langzaam graf, voor den tweede wordt 't een levend graf. Maar de inlander dan? Even erg. De Madurees, wien Tjiandjoer of Garoet als verblijf wordt aangewezen, overgeplant uit het midden eener nijvere, ijverige, levendige, intelligente omgeving naar het Soendaland, dat bij de inlandsche maatschappij den naam heeft van Potsdam voor de Duitschers, de Achterhoekers voor de Hollanders, of de Gasconjers bij de Franschen, naar eene bevolking zoo ten eenenmale verschillend van de zijne, eene taal sprekende die hij niet verstaat, in een land vooral waar het klimaat meer verschilt van zijn geboorteland dan van het europeesche, inderdaad aan dien Madurees zou niet eene zwaardere straf kunnen worden opgelegd en dát karakter mocht immers de maatregel nimmer erlangen. Vooreerst wordt hij dadelijk ziek, want de overgang van klimaat is te erg en ten andere versuft hij in eene omgeving die hem niet en die hij niet begrijpt. Evenzoo met den Palembanger wien Ternate of Menado aangewezen wordt. Ik koos tot voorbeelden feiten uit de inlandsche maatschappij, die ik persoonlijk heb kunnen observeeren. Zie, dat is juist het stelsellooze en onoordeelkundige van het criterium dat het de in Indië geborenen allen over ééne kam scheert; dat het geene rekening houdt met het feit: *primo:* dat vaak het toeval daarbij in het spel komt; *secundo:* dat niet enkel Europa en Indië klimatologisch scherp tegenover elkander kunnen worden gesteld, waar in den indischen archipel grootere en scherpere verschilpunten zich openbaren tusschen verschillende deelen van dien archipel dan het verschil tusschen Europa en Indië oplevert; *tertio:* dat de ervaring op hygiënisch gebied, nu sedert jaren verkregen, als resultaten geeft dat vele Europeanen, Hollanders en anderen, in Indië veel gezonder zijn dan in hun eigen ge-

boorteland en omgekeerd het gestel van vele in Indië geborenen oneindig beter en sterker wordt in een europeesch klimaat, wat trouwens zeer natuurlijk, is omdat de constitutie zich meer regelt naar de afkomst, naar de herediteit; *quarto:* dat die teedere zorg voor de gezondheid van het gevaarlijke individu dat men kwijt wil wezen, hier al eene zeer zonderlinge figuur maakt, waar hiermede bij de uitoefening van den koloniale dienst door onze ambtenaren nimmer a priori rekening gehouden wordt en niet kán gehouden worden, en bij overplaatsing van ambtenaren en militairen niet eerst kan worden nagegaan of hunne gezondheid wel bestand is tegen eene verwisseling b. v. van Malang met Tjilatjap. Van welke zijde ook beschouwd, het criterium der geboorte, de vraag naar de geboorte*plaats*, om daarvan de soort van den te nemen maatregel te doen afhangen, is verwerpelijk om de zeer ongelijke en bij het recht tot inhechtenisneming zelfs onrechtvaardige werking vermits in dat geval geene rechtsgelijkheid bestaat. Beter zou zijn eene distinctie aan te nemen tusschen de inheemsche bevolking van Ned. Indië en de aldaar niet-inheemsche.

Hebben we thans nagegaan welke de aard is der exorbitante rechten en op wie de drieërlei maatregelen van de artikelen 45—47 kunnen worden toegepast, onderzoeken we alsnu ad III[um], wanneer het regeeringsreglement de uitoefening toelaat: Als de persoon gevaarlijk wordt geacht voor de openbare rust en orde. Deze is de eenige grondslag der toepassing èn van artikel 45 èn van de artikelen 46 en 47. VAN ECK deed eene poging analoog aan die door GODEFROI gedaan bij artikel 43. VAN ECK stelde bij amendement voor te lezen: *die gevaarlijk zijn.* Een belangrijk verschil. De vertegenwoordiging, meende VAN ECK, moet kunnen vragen: hebt gij, gouverneur-generaal, iemand uitgezet niet dien gij gevaarlijk *acht*, maar die gevaarlijk *was?* Het zwaartepunt, het oordeel over de reden die den maatregel wettigt, zou dan bij de staten-generaal zijn overgebracht. De minister van koloniën verdedigde met één van die argumenten waarvan deze minister het niet benijdenswaardige monopolie had: „Omdat het in artikel 43 ook zoo was" zei de minister; maar dáár heeft het juist aan een zijden draad gehangen, want toen stonden vóór- en tegenstanders scherp tegenover elkander en had er staking van stemmen plaats en eerst bij de tweede stemming viel de beslissing ten voordeele van het regeeringsvoorstel. Maar bovendien: hier stond men voor geheel andere gevallen; kon men vrede hebben met het overlaten aan het subjectieve oordeel van den gouverneur-generaal in tijden van oorlog of opstand en het huldigen van het *silent leges inter arma*, hier bedoelt men het nemen van buitengewone maatregelen in gewone omstandigheden en de vergelijking van ongelijksoortige zaken ging dus mank. Het amendement VAN ECK werd met groote meerderheid verworpen, met 39 tegen 15 stemmen. Van die éclatante verwerping is nu dit het gevolg: dat

het oordeel of een bepaald persoon op een bepaald tijdstip gevaarlijk wordt geacht voor de openbare rust en orde, enkel en uitsluitend berust bij den gouverneur-generaal; dat dit gevaarlijke niet behoeft te worden afgeleid uit concrete daden, al zullen deze in den regel de aanleiding zijn en tot basis worden genomen. Maar 't behoeft niet. Uitingen van plannen of voornemens zijn nu reeds voldoende. Uitingen van gedachten of beoordeelingen op zich zelve niet, maar dàn wanneer ze plannen of voornemens, *a fortiori* daden tengevolge hebben gehad, waarin *geacht* wordt gevaar gelegen te zijn. Dit zou niet zoo vaststaan, als over dit punt niet juist opzettelijk was gedebatteerd en eene beslissing er over uitgelokt, die ten voordeele van het regeeringsstelsel uitviel. Wel heeft de regeering nog een wenk ten dien aanzien gegeven aan de indische regeering, maar deze heeft dien wenk in de praktijk niet opgevolgd. „In gewone gevallen — zei de minister — wanneer er bepaalde misdrijven zijn gepleegd zal van dit artikel geen gebruik worden gemaakt, dan vallen de schuldige personen onder het bereik van de strafwet, maar het geldt hier staatkundige vergrijpen en andere zaken, in nauw verband staande met den exceptioneelen toestand waarin men in Indië verkeert; zúlke gevallen zullen uitsluitend aanleiding geven tot de toepassing van dezen maatregel."

Duidelijk en klaar en met die vrij krachtige verzekering kon men genoegen nemen. De ervaring heeft echter anders geleerd en aangetoond dat de exorbitante rechten ook werden te baat genomen hetzij om een individu aan den strafrechter te onttrekken hetzij om hem te treffen, nadat de strafrechter hem had vrijgesproken. Zelfs besliste de indische regeering in 1859 dat, al was door haar het bij artikel 84 R. R. geëischte verlof verleend tot het instellen eener strafvervolging tegen inlandsche hoofden, zij door abolitie die vervolging kon stuiten, om dán van de exorbitante rechten gebruik te kunnen maken. De beslissing is niet vrij van bedenking. Of het recht van abolitie met dát doel in het regeerings-reglement werd opgenomen en of op die wijze niet botsing ontstaat met artikel 81 zijn vragen die de regeering niet oploste. „Openbare rust en orde" lezen we in onze artikelen. Bij vergelijking met vroegere artikelen zien we dat tot dusverre altijd sprake was van „openbare rust en veiligheid", ook in artikel 24 van het regeeringsreglement van 1836 dat de kamer voor zich had; ook in het eerste ontwerp, maar de regeering had dit juist veranderd op eene aanmerking in het voorloopig verslag. Waarom? „Omdat nu de maatregel niet alleen kan worden toegepast op hen die politiek gevaarlijk worden geacht, d. i. voor de openbare rust, maar ook op hen die eene onteerende straf hebben ondergaan en op hen, die geene middelen van bestaan bezittende, ten laste van het bestuur of van de inheemsche bevolking zouden komen" antwoordde de regeering. Eene niet onbelangrijke uitbreiding derhalve. Dáárvan was vroeger nimmer sprake geweest met den term „openbare rust of veiligheid", want beide uitdrukkingen hadden dezelfde

beteekenis en maakten het recht tot een zuiver politiek recht. En dat bleef 't ook in het oorspronkelijke regeeringsvoorstel, maar dat werd veranderd tengevolge eener in de kamer gemaakte opmerking, waardoor nu het recht niet meer dat zuiver politieke karakter heeft behouden, maar vermengd is met eene toepassing van politioneelen aard. Van Eck zag dit zeer goed in en begreep die uitbreiding, maar de minister was niet geneigd tot herstel van het oorspronkelijke.

Een nog scherper maatregel mag uit krachte onzer artikelen worden genomen nl. inhechtenisneming; doch bij de bevoegdheid hiertoe openbaart zich een merkwaardig verschil. Denken we nu aan de drieërlei rechten en aan de categoriën van personen op wie ze toepasselijk zijn. Zij die niet in Indië zijn geboren mogen alleen in hechtenis worden genomen als artikel 45 op hen wordt toegepast, als dus het verblijf in geheel Nederlandsch-Indië hun wordt ontzegd, maar niet als hun een deel van Nederlandsch-Indië wordt ontzegd. Artikel 46 staat dit niet toe. Het besluit tot uitzetting moet genomen zijn. Vóór dien tijd, vóór het besluit bestaat, mag geene inhechtenisneming plaats hebben, m. a. w. de datum van het bevel van den gouverneur-generaal tot inhechtenisneming mag nooit antérieur zijn aan de dagteekening van het verwijderingsbesluit, maar moet òf gelijktijdig òf posterieur daaraan zijn. Artikel 45 is duidelijk: „in afwachting van *eene gelegenheid tot* verwijdering." Ergo moet tot die verwijdering reeds zijn besloten. Dat was vroeger anders toen de betrokken persoon *inmiddels* in hechtenis kon worden genomen. Hoe lang deze praeventieve vrijheidsberooving mag duren is niet bepaald. Een termijn binnen welken het verwijderingsbesluit moet worden ten uitvoergelegd is niet voorgeschreven, en dit hangt af van het hoofd der uitvoerende macht, den gouverneur-generaal. Het gemis dier termijnsbepaling is eene leemte. Maar van hechtenis als de persoon niet in Indië is geboren en de maatregel van artikel 46 wordt op hem toegepast is geene sprake. De ratio voor deze onderscheiding blijkt niet. Er is dus maar één geval dat de niet in Indië geborenen in hechtenis mogen worden genomen, wat afhangt van den op hen toegepasten maatregel. Edoch nu komt de merkwaardige rechtsongelijkheid uit: Zij die wèl in Indië zijn geboren, kunnen *altijd* in hechtenis worden genomen; ten opzichte van hen wordt geen verschil gemaakt in de beide maatregelen waarvoor zij vatbaar zijn. We weten dat éénzelfde maatregel toepasselijk is op *iedereen*, onverschillig waar geboren nl. de ontzegging van het verblijf in bepaalde deelen van Ned. Indië; maar in zoodanig geval moet de Hagenaar op vrije voeten blijven, maar kán de Bataviaan, Europeaan of Inlander worden gearresteerd. Beiden kunnen broeders zijn; in elk geval zijn allen ingezetenen van hetzelfde land, onderdanen van denzelfden Souverein. Dit verschil, die stuitende rechtsongelijkheid waar het geldt *denzelfden* maatregel, toont des te meer aan hoe afkeurenswaardig het criterium der geboorte is. Of er bestaat vrees

voor ontvluchting, d. i. voor het zich onttrekken aan de uitvoering van het besluit, zoodat men den persoon in verzekerde bewaring neemt, maar dan geldt dit voor iedereen en dan is het gevaar en die vrees precies dezelfde of hij te Soerabaja dan wel te Arnhem geboren is. Of die vrees bestaat niet, maar dan moet beider rechtstoestand ook dezelfde wezen. Bij de toepassing van denzelfden maatregel is dus de werking ongelijk. Moet de buitengewone bevoegdheid tot inhechtenisneming behouden blijven, en ik ben van oordeel dat dit moeielijk kan worden betwist, als sequeel der exorbitante rechten, aangenomen dat de noodzakelijkheid van het *salus publica* het behoud ook dáárvan gebiedt, dan behoort rechtsgelijkheid te bestaan voor állen. De inhechtenisneming mag alleen geschieden op last van den gouverneur-generaal en bovendien moet dat bevel schriftelijk zijn en onderteekend voegt artikel 45 er naïef aan toe. Beteekenis is een bevel, persoonlijk uitgevaardigd *in naam der Koningin*, vermits het bevel door deze sacramenteele woorden het dwingende karakter erlangt, voor de excutie gevorderd, niet een besluit, eene resolutie of een extract onderteekend door een der gouvernements-secretarissen.

Ad IV^um^ bespreken we de waarborgen aan de ingezetenen verleend. Al dadelijk moet worden opgemaakt dat hierbij niet geldt het criterium der geboorteplaats, dat voor de toepassing der rechten beslissend is; óók niet de onderscheiding van artikel 109 van het regeeringsreglement, maar waar het de waarborgen betreft zien we een ander criterium aangenomen. Dezelfde personen worden bij onze artikelen naar tweeërlei maatstaf beoordeeld. Bij de waarborgen hebben we déze onderscheiding in het oog te houden: *A*. Nederlanders niet in Indië geboren. *B*. Nederlanders wél in Indië geboren. *C*. Niet-Nederlanders onverschillig waar geboren mits niet Inlanders zijnde, sub *D*. bedoeld. *D*. Inlanders, in den zin van artikel 109 alinea 1 van het regeeringsreglement, en derhalve hieronder begrepen de met hen gelijkgestelden. We zien dus dat ten aanzien der waarborgen álle Nederlanders gelijk zijn, onverschillig of ze hier in de koloniën dan wel elders geboren zijn, mits ze volgens artikel 107 Nederlanders zijn. De meeste waarborgen bestaan voor de categorie sub *A*. Mindere waarborgen voor die sub *B*. Geringere waarborgen voor die sub *C*. De geringste waarborgen voor die sub *D*. In deze volgorde onderzoeken we die waarborgen alsnu: sub *A*. 1°. De overeenstemming met den raad van Indië. De minister wien, zoo als we weten, deze waarborg schier afgedwongen was, achtte dezen voldoende tegen overijling en willekeur, waarvoor enkelen in de volksvertegenwoordiging beducht waren. Ook BAUD achtte dit een gewichtigen waarborg; hij kwam er tegen op dat, zooals VAN HOËVELL gezegd had, ieder die zich op Java vestigt, aan de willekeur van den gouverneur-generaal zou zijn overgeleverd. Dit zou, volgens BAUD, alleen dán het geval wezen als hij den raad van Indië beschouwde als een blijvend werk-

tuig van den gouverneur-generaal. De gevorderde overeenstemming met den raad van Indië is in de praktijk gebleken een gewichtige waarborg voor de ingezetenen te zijn geweest, vermits het gemis daarvan geleid heeft tot niet-toepassing der exorbitante rechten op personen, op wie de gouverneur-generaal de toepassing voorstelde aan den raad. — 2°. Het hooren van den betrokken persoon in zijne verdediging, vóór de beslissing (artikel 48 R R). Deze waarborg bestaat altijd; dat hooren is nu altijd imperatief door het wegvallen van de beperking door de regeering voorgesteld: „tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten," eene beperking die het verhoor afhankelijk zou hebben gemaakt van subjectief oordeel. Men drong er van verschillende zijden op aan te weten welke die gewichtige redenen konden wezen die den persoon, een verdachte, zouden versteken van zijn recht om zich te verdedigen. Thorbecke stelde dan ook voor die beperking weg te nemen; ook Rochussen was het daarmêe eens en de regeering, ziende hoe van heterogeene zijden haar stelsel werd afgekeurd, liet het niet tot eene stemming komen, maar nam het amendement Thorbecke over. Indien nu echter dit voorschrift om den persoon altijd te hooren was opgenomen zonder meer, dan zou dit belemmering hebben kunnen veroorzaken, als b. v. de opgeroepen persoon goed vond weg te blijven; vandaar dat aan de juiste opmerking van van Rappard gevolg werd gegeven door de bijvoeging „of daartoe behoorlijk opgeroepen." *dáártoe* d. w. z. om gehoord te worden in zijne verdediging. Versteekt hij zich nu van de gelegenheid tot die verdediging door niet te verschijnen, dan moet thans alleen blijken dat hij behoorlijk opgeroepen is. Ten aanzien van dat verhoor nu werden al zeer spoedig na de inwerkingtreding van het regeeringsreglement regelen gesteld bij een besluit van 2 Juni 1855 no. 3, waarbij in artikel 3 aan de hoofden van gewestelijk bestuur werd gelast om bij voordrachten tot verwijdering, in de gevallen bij artikels 45, 46 en 47 bedoeld, te voegen het proces-verbaal van verhoor van den betrokken persoon, onder opmerking dat het niet noodig is hem bekend te maken dat er quaestie is van verwijdering daar hij slechts zich verdedigen moet op de feiten die ten zijnen laste worden gebracht en dat het bevel tot oproeping schriftelijk door het hoofd van gewestelijk bestuur moet worden verleend en door een tot het doen van exploiten bevoegd persoon moet worden beteekend, ten einde van de behoorlijke oproeping kunne blijken. Het regeeringsreglement schrijft het verhoor voor; het besluit van 1855 omschreef den vorm, de wijze van handelen; het laatste was een uitvloeisel van het eerste. Was dit besluit van den gouverneur-generaal Duijmaer van Twist in overeenstemming met het regeeringsreglement? Ja; het verhoor moet onvoorwaardelijk plaats hebben, dát mag nooit achterwege blijven, wat in 1856 nog eens door eene gouvernements-missive in herinnering moest worden gebracht, immers het was iets geheel nieuws, vóór 1855 onbekend. Het verhoor strekt volgens artikel 48 tot verdediging, waarop? op *feiten* die ten zijnen laste bestaan, zoo-

als zeer correct in het besluit wordt gezegd. Immers de persoon verdedigt zich niet tegen een verwijderingsbesluit dat nog niet bestaat; hij verdedigt zich niet tegen eene beslissing die nog genomen moet worden, want niemand weet welke de eindbeslissing zal zijn, m. a. w. welke van de beide maatregelen zal worden toegepast. Juist dát zal beslist worden ná het verhoor op feiten die gevaarlijk geacht worden voor de openbare rust en orde; en in die feiten, toegelicht als ze zijn, in de wederlegging en verdediging er van, ligt ten slotte eerst het materiaal voor de overweging der vraag van welken maatregel de openbare rust en orde de toepassing eischt. Daarom, zegt artikel 48, wordt door den gouverneur-generaal *niet* beslist dan *ná* het verhoor. Het regeeringsreglement wil niet dat men tot den betrokken persoon zegt: „We zullen een van de maatregelen op U toepassen, welke zullen we later zien;" maar wel: „verdedig U op de feiten die ik U voorhoud" afgescheiden van de vraag welke gevolgen daaraan voor den delinquent verbonden zullen worden, strafrechtelijke of administratieve. Het regeeringsreglement eischt den persoon te hooren in zijne verdediging, id est tegen feiten, niet tegen eventueele maatregelen, waaromtrent nog geene beslissing vallen mág. Dat verhoor is niet een discussiëeren met den betrokken persoon of de feiten van zoodanigen aard zijn, dat zij den grondslag *kunnen* uitmaken der toepassing van de artikelen 45 — 47; is niet eene bespreking met den persoon of die feiten gevaar opleveren voor de openbare rust en orde; dit staat uitsluitend ter beoordeeling van den gouverneur-generaal en van den raad van Indië. 't Is eene dwaling te meenen dat het hooren in zijne verdediging zóóver zou kunnen gaan, dat het zou worden een zich verdedigen tegen de toepassing van een der rechten door den gouverneur-generaal, want wanneer die toepassing noodzakelijk is beslist hij, en het oordeel dáárover berust niet a priori bij den betrokken persoon; den laatsten is het alleen te doen om te worden gehoord; om zijnerzijds licht te doen opgaan omtrent de feiten, in één woord om zich daarop te verdedigen. De bovenbedoelde dwaling vindt haar oorsprong vooral hierin dat men verwart; dat men niet genoeg er op let, dat het hier geldt de speciaal in het regeeringsreglement toegekende exorbitante rechten en dat de waarborgen, waarmede een beschuldigde door de wetten op de strafvordering wordt omgeven, hier niet in aanmerking komen. In casu is het juist niet een beschuldigde, is het geene gerechtelijke instructie, maar een zuiver administratieve en dit verliezen velen uit het oog die een persoon gevaarlijk *geacht*, gelijkstellen met een beklaagde wiens schuld niet *geacht* wordt te bestaan, maar voor wien het: *nulla poena nullum delictum sine praevia lege poenali* onverzwakt blijft bestaan, een regel die voor den ander niet geldt. Men verdedigt zich tegen *feiten*, niet tegen eene eventueele beslissing die niemand, ook niet de gouverneur-generaal, kent, omdat zij wortelen moet in het licht dat op die feiten zal geworpen zijn. Eene verdediging op feiten mag niet worden een beklag over, een

aprioristisch verzet tegen eene nog niet rechtens bestaande beslissing. Beklag of verzet kan zijne uiting vinden in het recht van petitie aan ieder ingezetene in artikel 112 R R gewaarborgd. Dát verloren ook velen uit het oog bij het in de zitting der tweede kamer in 1887 omtrent dit onderwerp gevoerde debat. — Die voorschriften van 1855, hierboven medegedeeld, bleven van kracht tot in het jaar 1887; waarom en hoe ze toen tijdelijk en in 1888 definitief door andere zijn vervangen zien we later. Artikel 48 R R eischt het verhoor, edoch het eischt nog meer: „Van het verhoor wordt proces-verbaal opgemaakt." Deze eisch van een in geschrift gebracht verhoor is een gevolg van een amendement van THORBECKE, waarmede de kamer zich met groote meerderheid, 42 tegen 13 stemmen, vereenigde. Hierdoor is nu vanzelf een mondeling verhoor uitgesloten, in dezen zin dat wel wordt verhoord maar niet gerelateerd. Maar dit lag ook niet in de bedoeling van de regeering, die zich tegen de aanneming van den slotzin van artikel 48 verklaarde, dus tegen het amendement-THORBECKE. De bedoeling van de regeering was déze: dat ook eene schriftelijke verdediging zou kunnen geschieden; dat de betrokken persoon in de gelegenheid zou kunnen worden gesteld zich schriftelijk te verantwoorden. Zóó toegelicht ging het regeeringsvoorstel verder; en in dit licht beschouwd is het de vraag of het amendement-THORBECKE eene verbetering is geweest. *Zonder* die woorden in fine van artikel 48 in elk geval het hooren in zijne verdediging, maar ook de mogelijkheid tot schriftelijke dus meer ampele uiteenzetting, wederlegging en verdediging zijner daden geopend, want na de toelichting der regeering zou dit in de nadere regeling bij het besluit van 1855 zijn opgenomen. *Met* die woorden, dus zooals artikel 48 thans luidt, altijd de zekerheid dat het verhoor gerelateerd wordt in een proces-verbaal, maar hierdoor wordt het denkbeeld eener nadere schriftelijke verdediging uitgesloten. Dat toonde de minister juist aan, en daarom, zeide de minister, — en hier was hij wellicht vrijzinniger dan THORBECKE — geloof ik dat het opmaken van een procesverbaal hier niet moet worden voorgeschreven, tenzij het de bedoeling is dat de betrokken persoon zich *niet* schriftelijk zal verantwoorden. Het amendement werd echter aangenomen en het opmaken van een proces-verbaal verplichtend gesteld; maar na de beteekenis van dat amendement, door den minister in het licht gesteld en de bedoeling die de regeering daarin zag neêrgelegd, niet weêrsproken door den voorsteller, door de aanneming er van door de kamer beaamd, — staat vast dat volgens het regeeringsreglement de betrokken persoon moet worden opgeroepen, gehoord, en dat van deze handeling een proces-verbaal moet worden opgemaakt zonder meer; dat in den geest onzer koloniale instellingen, speciaal van artikel 48 dus niet is gelegen de mogelijkheid tot het inleveren eener schriftelijke memorie van verdediging, die uitteraard meer in het belang is van den persoon dan het beantwoorden van suggestief

gestelde vragen, waarbij het moeielijker is aan zijne gedachten den vrijen loop te laten. Maar dat die schriftelijke verdediging in het regeeringsreglement niet bekend is, is nu niet de schuld van eene op haar stuk staande regeering, maar van de kamer. Edoch, blijkbaar uitgaande van de meening dat het regeeringsreglement haar ook niet uitsluit, wat echter *stricta interpretatione* wèl 't geval is, werd door het besluit van 1888, bij de laatste thans van kracht zijnde voorschriften ter uitvoering, uitdrukkelijk bepaald sub VI: „Wanneer hij het verlangt en de noodzakelijkheid eener onverwijlde beslissing zich daartegen niet verzet, wordt aan den betrokkene toegestaan zich binnen een hem te stellen termijn nader *schriftelijk* te verdedigen." Ergo eene schriftelijke verdediging thans mogelijk, ook ná het verhoor, op verlangen van den delinquent, binnen een termijn die niet bepaald is, doch waarvan de duur wordt vastgesteld door wien? door den gouverneur-generaal? Het besluit zegt 't niet. Blijkbaar is de bedoeling door hem die het verhoor afneemt, omdat alleen aan dezen de persoon zijn verlangen kan kenbaar maken. Bovendien onder het voorbehoud dat eene onverwijlde beslissing niet noodzakelijk is, een voorbehoud naar aanleiding eener opmerking van den raad van Indië opgenomen. Ter beoordeeling van wien? Het besluit zegt het niet. Ter beoordeeling nu van den gouverneur-generaal, want deze beslist omtrent den te nemen maatregel. In de praktijk is hiervan nu dit het gevolg: dat nl. een persoon bij zijn verhoor door den resident, aan dezen zijn *verlangen* te kennen geeft zich nader schriftelijk te verdedigen, m. a. w. eene memorie te willen indienen en daartoe een termijn door den resident wil zien bepaald; dat deze dan eerst aan de regeering zal moeten vragen of er urgentie is voor de beslissing, zoodat deze met het proces-verbaal van verhoor tot grondslag genomen worden kan; dat van het antwoord der regeering alsdan afhangt of eene nadere schriftelijke memorie al of niet kan worden ingediend, zoodat ten slotte toch alleen de gouverneur-generaal ook dááromtrent beslist en ook over den duur van den termijn tot de inlevering toegestaan. Het antwoord der regeering is een last aan den resident. Heel veel beteekent die toevoeging bij het besluit van 1888 no. 24 sub VI dan ook niet; eene vermeerdering van waarborgen is het zeker niet, want alles is overgelaten aan het welmeenen van de macht die het initiatief neemt tot de toepassing der buitengewone rechten. — Door wien wordt het verhoor afgenomen? Het regeeringsreglement zegt het niet. De aanwijzing der autoriteit is eene organieke regeling. Regel is het hoofd van gewest, gouverneur of resident en één assisten-resident n. l. die van Billiton, al of niet bijgestaan door den secretaris of commies, als penvoerder, want dit laatste is facultief en niet imperatief. De organieke regeling van het besluit van 1855 bedoelde het verhoor te doen afnemen door het hoofd van gewestelijk bestuur. Het gouvernementsbesluit van 9 October 1887 no. 1/c wees evenmin uitdrukkelijk de autoriteit aan belast met het verhoor, doch nam óók aan

als geldig een gerechtelijk verhoor, afgenomen ter zake van of met het oog op eene strafrechtelijke vervolging, zoodat een verhoor afgenomen door den geringsten politiebeambte casu quo voldoende wezen zou. Reeds in Mei 1888 vervangen, wordt *mirabile dictu* in het besluit, dat thans de materie beheerscht, ook gemist de uitdrukkelijke aanwijzing van de autoriteit bevoegd om het verhoor af te nemen. Alleen wordt daarin sub I bepaald dat de *oproeping* moet geschieden bij schriftelijk bevel van het hoofd van gewestelijk bestuur, doch deze niet bepaaldelijk als de eenig bevoegde aangewezen, wat te meer verwondering wekt nu eene herziening en intrekking van het besluit van 1887 juist haar oorsprong vond o. a. in de streng gegispte bepaling dat een verhoor eigenlijk door iederen europeeschen en inlandschen ambtenaar kon worden afgenomen. De bedoeling is blijkbaar geweest dat het bevel van het hoofd van gewest tot oproeping zal luiden om *voor hem* te verschijnen, doch die bedoeling had dan duidelijk kunnen en moeten worden uitgedrukt, opdat eventueel de mogelijkheid ware afgesneden tot het betwisten der bevoegdheid van hem die verhoort, bij gebreke eener uitdrukkelijke aanwijzing, a fortiori der wettigheid eener beslissing, die dan zou lijden aan een vitium. Bovendien: door het hoofd van welk gewest moet worden verhoord? Van het gewest waar de betrokkene is gevestigd, gedomiciliëerd of van het gewest waar hij zich bevindt? Moet de persoon, b. v. in 't Buitenzorgsche gevestigd, doch zich te Soekaboemi ophoudende nu worden opgeroepen door den resident van Batavia of door den resident der Preanger, op grooter afstand gevestigd? Vermits het besluit ook op deze vragen, die in de praktijk tot allerlei moeielijkheden kunnen leiden, het antwoord schuldig blijft, ben ik van oordeel dat, waar eene uitdrukkelijke bepaling wordt gemist, beiden bevoegd moeten geacht worden, en al naarmate van den afstand van den zetel van het hoofd van gewest, van de plaats waar de persoon zich feitelijk ophoudt, de een of de ander door de regeering zal kunnen worden gelast hem te verhooren. Doch welke autoriteit ook bevoegd zij, rijst wederom eene vraag, wáár moet het verhoor worden afgenomen? Ter plaatse waar de persoon zich ophoudt of waar het hoofd van gewest resideert? Het besluit zegt het niet. Bij het stilzwijgen ook hieromtrent is de plaats afhankelijk van hem die het bevel tot oproeping geeft, d. i. het hoofd van gewestelijk bestuur, hetzij dus ter hoofdplaats van het gewest, hetzij het hoofd van gewestelijk bestuur zich begeve naar den persoon, welk laatste in sommige gevallen de voorkeur verdient en dan ook, zooals mij bij ervaring bleek, in de praktijk wel is toegepast bij inlanders. Hoe geschiedt de oproeping? Op een bevel van het hoofd van gewest, dat schriftelijk moet worden gegeven en aan den betrokken persoon moet worden beteekend door een deurwaarder, d. w. z. een afschrift van het bevel moet door dien gerechtsbode aan den betrokkene in persoon worden ter hand gesteld, hem met den inhoud bekend makende, òf aan zijn domicilie

worden afgegeven aan een daar aanwezige. Het relaas dier handeling moet onder aan het bevel worden geschreven en dat is het exploit; het origineel moet aan het hoofd van gewest worden gegeven. Deze voorschriften bedoelen te voldoen aan den eisch van artikel 48 dat eene „behoorlijke" oproeping voorschrijft, organiek nu gemaakt tot eene „gerechtelijke" oproeping. Een termijn die verloopen moet tusschen het exploit van dagvaarding en den dag van verschijning is niet gegeven. Het besluit bepaalt, zonderling genoeg, daaromtrent niets en had dien toch behooren aan te geven. Er zal in elk geval rekening moeten worden gehouden met den afstand der verblijfplaats van den opgeroepene van de plaats waar het verhoor zal worden afgenomen, die in sommige gewesten op de buitenbezittingen weken reizens van elkander verwijderd kunnen zijn, zoodat casu quo de termijn in die gewesten als regel ruim zal moeten worden genomen. Zoo kan echter thans, indien de betrokkene zich ter hoofdplaats van een gewest bevindt, het bevel tot oproeping 's ochtends worden gegeven, direct worden beteekend met oproeping om onmiddellijk te verschijnen. Hetzelfde kan geschieden indien het hoofd van gewest zich bevindt ter woonplaats van den betrokkene elders in het gewest en dit is dan ook in de praktijk wel geschied. De vraag ligt voor de hand of dit evenwel niet veeleer op eene overrompeling gelijkt dan op de „behoorlijke" oproeping van artikel 48 reeds door het besluit van 1855 tot eene „gerechtelijke" gemaakt aan welk laatste begrip een termijn, al zij die ook verkort, inhaerent is. In het bevel tot oproeping moet het hoofd van gewest, die overigens vrij is in den vorm, echter ééne zaak uitdrukkelijk vermelden nl.: dat de oproeping geschiedt ingevolge artikel 48 van het regeeringsreglement. Dit uitdrukkelijke voorschrift werd, ter voldoening aan de opmerkingen van den minister van koloniën, SPRENGER VAN EIJK, opgenomen in het eerste besluit van den gouverneur-generaal VAN REES van October 1887 en vandaar uit overgenomen in het tweede van Mei 1888. Vóór dien tijd gold dat niet; het besluit van 1855 zeide integendeel juist dat het niet noodig was den betrokkene bekend te maken dat er quaestie was van verwijdering, en ik ben van oordeel dat dit besluit het goede standpunt innam en dat de verandering omtrent dit punt geene verbetering heeft aangebracht, veeleer eene belemmering; immers mag krachtens de duidelijke woorden van artikel 48 door den gouverneur-generaal eerst beslist worden *nadat* de persoon is gehoord en zal van dát verhoor afhangen welke maatregel behoort te worden toegepast, strafrechtelijke vervolging òf politieke verwijdering, edoch geen van beiden staat *a priori* vast, zoodat alsnu het imperatieve voorschrift van het besluit van 1888 sub II dát het verhoor zal plaats hebben ingevolge artikel 48 anticipeert op eene beslissing die rechtens niemand, zelfs de gouverneur-generaal niet kent, bij het uitvaardigen van een bevel tot oproeping van een persoon die verdacht wordt van fei-

ten, waarover men zijn licht ook wil laten schijnen, alvorens uit te maken of ze misdrijf opleveren dan wel zonder dat karakter te dragen, gevaarlijk geacht worden voor de openbare rust en orde. Er is meer: Waar een voorloopig onderzoek wordt gehouden naar die feiten, die leiden kunnen tot strafrechtelijke vervolging òf tot administratieve maatregelen, daar is het toch vrij dwaas om een of ander gevaarlijk sujet — en bij eene wetenschappelijke behandeling van het onderwerp vestige men niet enkel het oog op bepaalde gevallen en bepaalde personen, maar moet het onderwerp breed worden opgevat — dat wellicht beter in hechtenis wierd genomen, wat echter alleen, zooals we zagen, uit krachte van artikels 45 en 47 mag geschieden ná de beslissing, heel deftig door een deurwaarder namens den resident te laten waarschuwen: „ge wordt ingevolge artikel 48 van het regeeringsreglement opgeroepen", wat dan zooveel wil zeggen als: de regeering laat u meêdeelen dat ze u in 't oog houdt, dat ze een der maatregelen van artikels 45, 46 of 47 op u zal toepassen. Welnu, dat is aan het gevaarlijke sujet zoo complaisant mogelijk in overweging geven er maar liever van door te gaan en de regeering vóór te zijn, want, let wel, het bevel tot oproeping heeft geen rechtsdwingend karakter, id est de persoon kan er aan voldoen of niet; hij kan niet worden gedwongen, niet voor den resident worden gebracht met den sterken arm. Men zal toch wel willen aannemen dat er ook gevaarlijke sujetten in de koloniën kunnen zijn die in aanmerking komen voor eene toepassing der rechten. Immers dát is juist de ratio dier rechten. Ontkent men dat, dan vervalt daarmede onmiddellijk de rechtsgrond der exorbitante rechten. Maar behoudt men ze, welnu, dan vermijde men ook voorschriften als dat sub II van het besluit van 1888, — qui ne sont pas loin du ridicule. De toepassing der rechten door den gouverneur-generaal moet niet illusoir kunnen worden, want dát zou veel schadelijker kunnen werken dan 't geheele gemis der rechten. — Wat het bevelschrift in den geest onzer koloniale instellingen *niet* behoorde te bevatten is dus voorgeschreven, maar wat het bepaaldelijk *wèl* zal behooren te vermelden is niet uitgedrukt en dat had zeer nadrukkelijk behooren te worden bepaald, omdat dat juist uit het regeeringsreglement volgt. Het bevelschrift toch moet iets anders, iets meer nog bevatten dan den simpelen last tot verschijning op een bepaalden dag, uur en plaats, en de dérisoire vermelding „ingevolge artikel 48." Dat meerdere volgt uit artikel 48 zelf: *dáártoe* behoorlijk opgeroepen; *dáártoe* d. w. z. om in zijne verdediging gehoord te worden, en om zich te kunnen verdedigen is het aan geen twijfel onderhevig dat men de feiten moet kennen die bezwarend worden geacht en de aanleiding zijn tot een verhoor. Het bevelschrift zal dus, en dit nu krachtens het regeeringsreglement zelf moeten bevatten eene opgave der bezwarende feiten en bloc, opdat de gelegenheid tot verdediging daartegen opensta. Voor den betrokkene blijft het dan nog altijd de vraag of 't tot eene strafver-

volging, tot eenen politieken maatregel, of tot een buiten vervolging komen zal; en dat is het doel, dat nu echter door hetbesluit uit het oog is verloren. Usance was zoodanige opgave in de praktijk niet, ofschoon artikel 48 die aangeeft; het besluit schrijft haar thans evenmin voor, wat om het bestaan van artikel 48 nu ook wel niet strikt noodzakelijk was, doch niettemin wenschelijk. Daarentegen was de zooeven gewraakte vermelding *in het proces-verbaal van verhoor*, dat dit geschiedt ter voldoening aan artikel 48 van het regeeringsreglement, in de praktijk wèl bekend, en die vermelding kwam óók voor in de processen-verbaal van verhoor door den resident van Batavia afgenomen van de personen op wie onze artikelen in 1886 werden toegepast en waarvan het latere besluit het directe gevolg is geweest. Noodzakelijk is die vermelding niet; noch door het regeeringsreglement noch door het organieke besluit wordt ze geboden; ze is niet noodzakelijk en niet voorgeschreven in 't regeeringsreglement omdat de eventueele maatregel, op het tijdstip van het verhoor, nog niet bekend is, nog niet haar beslag heeft want elk verhoor, op bezwarende en voor de publieke orde en rust gevaarlijk geachte feiten behoeft, en dit wordt te vaak over het hoofd gezien, nog niet de toepassing van een der exorbitante rechten tot gevolg te hebben. Alleen moet aan die toepassing een verhoor voorafgegaan zijn. Het verhoor moet, volgens het in sub III van het besluit van 1888 bepaalde, loopen over de daadzaken, die leiden kunnen tot toepassing der rechten. Ten aanzien hiervan is dit eene copie van het besluit van 1855 dat evenzeer alleen wilde verdediging op *feiten*. Het proces-verbaal zal dus moeten bevatten eene ondervraging op de bezwarende feiten, en die vragen mogen niet bevatten eene bedekte appreciatie, maar alleen een bepaald feit, elk afzonderlijk gegoten in den vorm van vragen. Als laatste vraag nu moet, en dit is eene verbetering door het besluit van 1888 sub IV aangebracht, altijd gesteld worden of de betrokkene nog iets te zijner verdediging heeft aan te voeren, wat niet reeds in de beantwoording der voorafgaande vragen ligt opgesloten. Ik noemde dit eene verbetering, immers de vorm van het proces-verbaal is nergens voorgeschreven, maar èn Thorbecke èn Godefroy hebben zich, blijkens de genesis van artikel 48, dien niet anders voorgesteld dan eene suggestieve wijze van verhoor, en zooals die beide afgevaardigden zich 't proces-verbaal voorstelden, is 't ook in de praktijk geworden. Ieder rechterlijk ambtenaar weet echter dat een suggestief verhoor, om met Modderman te spreken, bedenkelijk is omdat hierdoor de verdachte of beklaagde minder gelegenheid heeft zelf vrijuit te spreken. Daartegen is nu door den imperatieven eisch dier laatste vraag, een correctief gegeven. De militaire strafrechtspleging kent alleen suggestieve verhooren, geschoeid als ze is op de oud-hollandsche manier van procedeeren, maar bevat niettemin in artikel 83 van het reglement op de rechtspleging bij de landmacht een voorschrift dat ruimer is dan no. IV van het besluit van 1888, en meerderen waarborg

geeft, omdat artikel 83 het voorbehoud niet kent „wat niet reeds in de beantwoording der voorafgaande vragen ligt opgesloten", waardoor alweder te veel aan subjectief oordeel wordt overgelaten en de betrokken persoon kan belemmerd worden in zijne verdediging. En nu moest het besluit van 1888 nog wel dienen om juist iedere belemmering weg te nemen, terwijl het, *mirabile dictu*, op dit punt nog enger is dan het militaire recht! Is het verhoor op die wijze afgeloopen, dan moet het geheele proces-verbaal aan den betrokkene worden voorgelezen, hetzij door dengeen die het verhoor afneemt hetzij door den penvoerder die hem assisteert. Maakt de betrokkene aanmerking op een min juist of min duidelijk weêrgeven zijner antwoorden, dan moet dit worden veranderd. Ter vermijding van zulke eventueele aan- of opmerkingen is het gewenscht de antwoorden op te schrijven met de eigen woorden waarin ze gegeven zijn. Het proces-verbaal moet daarna worden onderteekend ten 1e door den betrokkene, wat sub V wordt voorgeschreven; kan hij niet schrijven of weigert hij, dan wordt dit vermeld in het proces-verbaal met opgave dier reden van weigering; ten 2e door de autoriteit die het verhoor afneemt. Dit is ook wel niet *ipsis verbis* in het besluit uitgedrukt, maar is noodig omdat juist die onderteekening de authenticiteit geeft aan het proces-verbaal; ten 3e door den secretaris die het proces-verbaal schreef als nl. een penvoerder gebezigd werd, wat kán maar niet behoeft. Moet niet in het proces-verbaal worden opgenomen het door den betrokkene uitgedrukte verlangen tot nadere schriftelijke verdediging? Ook hieromtrent zegt het besluit niets, dat blijkbaar niet met bijzondere zorg is voorbereid noch geretoucheerd. De opneming zal voorzichtig zijn en gevoegelijk eene plaats kunnen vinden in het antwoord op de laatste imperatieve vraag. De indische regeering is aan dit bezwaar tegemoet gekomen door bij circulaire van 16 Februari 1889 aan de hoofden van gewestelijk bestuur mede te deelen dat als laatste vraag moet gesteld worden of de betrokkene zich nader schriftelijk wenscht te verdedigen. Indien de opgeroepene evenwel niet verschijnt dan behoudt hij niettemin het recht om een termijn te verzoeken tot het indienen eener schriftelijke verdediging. Het besluit van 1888 sub VI beperkt die bevoegdheid niet tot het uiten van dat verlangen *bij het verhoor*, maar is algemeen; het onderscheidt niet. Het zou echter niet geschaad hebben dit uitdrukkelijk te doen uitkomen, omdat de uitvoering van het besluit berust bij administratieve ambtenaren die in den regel geene rechtsgeleerden zijn, en niet zelden in de dwaling verkeeren dat wat niet uitdrukkelijk is voorgeschreven ook niet is toegelaten. Van hoe weinig beteekenis evenwel het bepaalde sub VI van het besluit is, als waarborg voor de ingezetenen toonde ik reeds aan. — Ten 3e. Als derde waarborg aan de in Nederland geboren ingezetenen der koloniën is opgenomen de verplichte motiveering door den gouverneur-generaal van zijn besluit tot ontzegging van het verblijf in geheel Indië; ergo bij toepassing van artikel 45. Het

besluit daarentegen tot ontzegging van het verblijf in een bepaald gedeelte van Nederlandsch-Indië, b. v. van de afdeeling Buitenzorg, behoeft *niet* te worden gemotiveerd. Artikel 46 noch artikel 47 schrijft motiveering voor. Alléén artikel 45 eischt in de 2e alinea motiveering, en dan nog wel alleen als het nederlanders betreft, en deze alinea heeft haar ontstaan te danken aan een amendement van VAN ECK, dat met 28 tegen 26 stemmen aangenomen werd. *Ad unguem.* Rationeel zou het zeker geweest zijn om nu ook voor de beide andere maatregelen de motiveering van het besluit te eischen, maar dat is niet geschied, wat niet consequent was, al achtte men die maatregelen blijkbaar in 1854 van niet zoo veel gewicht, ofschoon de praktijk van artikel 46 anders heeft geleerd. De gouverneur-generaal kán nu wel een besluit tot toepassing van artikel 46 motiveeren, maar is daartoe niet verplicht. Merkwaardig genoeg motiveerde de gouverneur-generaal VAN REES zijn besluit tot toepassing van artikel 46 op de heeren SOL en DE STURLER zéér, al te uitvoerig zelfs en deed juist tegen die motieven, die hij rechtens niet verplicht was aan te geven, den storm ontstaan. Vermits de ratio voor de verplichte motiveering precies dezelfde is in den casus van de artikelen 46 en 47 als in dien van artikel 45, is het opleggen eener verplichting aan den gouverneur-generaal om bij toepassing van het recht van artikel 45 ook op niet-nederlanders, en van artikelen 46 en 47, ergo altijd zonder uitzondering, het betrekkelijke besluit te motiveeren noodzakelijk en eene aanvulling van die artikelen met een voorschrift in dien zin, urgent. In het eene zoowel als in het andere geval heeft de betrokken persoon er recht op de redenen te kennen die den grondslag vormen van de toepassing van een der rechten. Maar behalve bij de verplichting tot motiveering bestaan er ook nog andere verschillen in de toepassing van de artikelen 45 of 46. Is er besloten tot ontzegging van verblijf in heel Indië, dan moet, krachtens artikel 45, het besluit van den gouverneur-generaal aan den betrokken persoon worden beteekend, d. i. gerechtelijk door een deurwaarder worden aangezegd, met overgifte van een afschrift van het besluit. Maar een besluit tot ontzegging aan een niet in de koloniën geboren ingezetene van het verblijf in een deel van Indië behoeft *niet* te worden beteekend; artikel 46 eischt noch beteekening noch motiveering en kan zulk een besluit eenvoudig worden uitgevoerd en door die uitvoering alleen de betrokkene bekend worden met den maatregel op hem toegepast zonder de redenen te kennen. Kan 't inconsequenter? Een derde belangrijk verschil openbaart zich tusschen de beide maatregelen, toepasselijk op de niet in Indië geboren ingezetenen, waar aan den ingezetene, wien het verblijf in geheel Indië ontzegd wordt, door artikel 45 een redelijke tijd moet worden gelaten om orde te stellen op zijne zaken, maar bij den maatregel van artikel 46 behoeft dat niet. Dan moeten zijne zaken dus maar in 't honderd loopen ofschoon in beide gevallen de noodzakelijkheid dezelfde is. Wie in Indië geboren is heeft volgens ons regeeringsreglement *nooit*

behoefte aan regeling zijner zaken; voor hem is in artikel 47 geene sprake van het laten van een redelijken tijd. En wie niet in Indië geboren is heeft volgens het regeeringsreglement wel tijd noodig om zijne zaken te regelen als hij uit de koloniën wordt verwijderd maar niet als een deel van het gebied hem wordt ontzegd! Ik herhaal: kan 't inconsequenter? maar ook kan 't onlogischer, en onrechtvaardiger? — Ten 4e. Onverwijlde kennisgeving aan den minister van koloniën en toezending van het besluit met de verdere stukken. Welke stukken aan den minister moeten worden gezonden is niet bepaald. Bedoeling is het geheele dossier bevattende de stukken die den grondslag uitmaken van het genomen besluit: verhooren, adviezen, rapporten, ook die stukken waarvan de indische regeering de overlegging door de hoofden van gewestelijk bestuur aan haar wenscht, zooals zij te kennen gaf bij eene gouvernementsmissive opgenomen in bijblad no. 1957. „Onverwijld" in artikel 45 heeft de beteekenis van het „per eerste gelegenheid" onder vroegere regeeringsreglementen. — Ten 5e. Mededeeling door den Koninklijken opperbestuurder door middel van den voor het opperbestuur verantwoordelijken mintster aan de staten-generaal dat een der beide maatregelen op een nederlander is toegepast. Het regeeringsreglement eischt alleen mededeeling dat artikel 45 of 46 toegepast *is* en op *wien*. Edoch wànneer die mededeeling moet geschieden is niet bepaald. Zij kan geschieden door overlegging aan de beide kamers van het besluit, *ut fieri solet*, maar ook bij missive. Overlegging van de stukken aan de staten-generaal is niet voorgeschreven; wél kan ze geschieden als daartoe het verzoek wordt gedaan en de minister er geen bezwaar in ziet. Stel: de minister ziet wel bezwaar in de overlegging, maar de kamer meent dat voor het vellen van een juist oordeel de kennisneming van de stukken noodig is, dan zal zij een zachten dwang op den minister kunnen uitoefenen in den vorm eener motie. Bestaat er bezwaar tegen het publiceeren van alle stukken, dan brengt de parlementaire usance mede de stukken ter griffie van de kamer neder te leggen *ter inzage van de leden*, waardoor het publiceeren er van wordt uitgesloten. Dat voorbehoud wordt dan gemaakt òf voor een deel van het dossier, b. v. 's raads adviezen of die van de directeuren van algemeen bestuur of die der hoofden van gewest, òf voor het geheele dossier. In jure constituendo verdient het aanbeveling èn een termijn te bepalen binnen welken de minister aan de staten-generaal de mededeeling zal behooren te doen, èn de verplichting op te leggen tot overlegging van álle stukken. — Ten 6e. Het recht van petitie, aan alle ingezetenen bij artikel 112 van het regeeringsreglement gewaarborgd; eigenlijk de belangrijkste waarborg, waardoor de betrokken persoon het recht heeft zelve de zaak bij de staten-generaal aanhangig te maken. Bij het gemis van een voorschrift wánneer de mededeeling aan de staten-generaal moet geschieden, heeft de getroffene alsnu door artikel 112 het recht, bij dralen van den minister van koloniën, er voor te zorgen dat de zaak aan de orde kome. Ik zeg door artikel 112 van het regeeringsreglement,

niet door artikel 7 van de grondwet, die niet van kracht is voor de ingezetenen der koloniën. Gelukkig voor hen dat artikel 112 bestaat, want hierin is althans een correctief gelegen voor het gemis van schier alle rechten die in Nederland als onmisbare waarborgen worden beschouwd voor de volksvrijheden, doch door het verschil van organisatie van moederland en koloniën, den nederlanders in Indië werden onthouden. Gelukkig dat artikel 112 werd opgenomen, waarin het hoogst belangrijke beginsel is neêrgelegd dat de ingezetene het recht heeft te petitionneeren, niet alleen bij de autoriteiten in Indië maar ook in Nederland; een beginsel geldende voor álle ingezetenen, zonder dat rasverschil of nationaliteit in aanmerking komt. Eere aan de tweede kamer der staten-generaal in 1854, aan wier invloed het te danken is geweest, dat het voor de ingezetenen der koloniën zoo hoogst belangrijke recht, ja, eigenlijk het éénige recht dat ze hebben, van te kunnen petitionneeren óók aan nederlandsche autoriteiten, in het gewijzigd ontwerp regeeringsreglement werd ingelascht. De praktijk van het recht heeft bewezen van hoeveel gewicht het is.

De zesderlei waarborgen aan nederlanders, die buiten Indië werden geboren, hebben we toegelicht en waar noodig aan kritiek onderworpen. Zij zijn de meest omvattende. Onderzoeken we alsnu de waarborgen aan de categorie van ingezetenen *sub* B toegekend., dat zijn de Nederlanders, in den zin van artikel 107 R R maar die in Indië geboren werden. Voor hen bestaan niet alle waarborgen als voor de Nederlanders, buiten de koloniën geboren, want voor hen de volgende: 1°. de overeenstemming met den raad van Indië. 2°. het hooren in zijne verdediging. 3°. de kennisgeving en toezending der stukken aan den minister van koloniën. 4°. de mededeeling aan de staten-generaal. 5°. het recht van petitie. Voor hen nooit geëischt de motiveering van het besluit, welke der beide op hen toepasselijke maatregelen van artikel 47 worden toegepast. Voor hen geene verplichting om tijd te laten tot het in orde brengen hunner zaken. De sub 4 genoemde mededeeling aan de staten-generaal is nog wel alleen bij amendement opgenomen, anders zouden de in Indië geboren Nederlanders geheel gelijk hebben gestaan met de vreemdelingen sub C, ware het regeeringsvoorstel niet op voorstel van den heer Meeussen geamendeerd.

*sub* C. Voor hen die noch Nederlanders zijn in den zin van artikel 107 noch tot de inheemsche bevolking behooren noch tot de oostersche vreemdelingen, ergo indien het een anderen westerling dan een Nederlander betreft, zijn de waarborgen weder verminderd. Zij bestaan voor hen in 1°. de overeenstemming met den raad van Indië. 2°. het hooren in zijne verdediging. 3°. de kennisgeving en toezending der stukken aan den minister van keloniën. 4°. het recht van petitie, dat door hem die staatsrechtelijk in Nederland een vreemdeling is, eigenaardig genoeg, aan de staatsmachten

in Nederland kan worden uitgeoefend, wat anders door artikel 7 van de grondwet zou zijn uitgesloten, doch dat hij uitoefent krachtens artikel 112 van het regeeringsreglement, als ingezetene dezer koloniën. Derhalve noch motiveering van het besluit, noch mededeeling aan de staten-generaal gevorderd, waar het de categorie van ingezetenen sub C. betreft. Het recht van petitie is in casu van des te meer belang voor dit deel der ingezetenen van de koloniën, omdat dáárdoor de zaak door den getroffen vreemdeling aanhangig kan worden gemaakt bij de staten-generaal.

*sub* D. Deze categorie omvat de inheemsche bevolking en de oostersche vreemdelingen. We gaan voort met onze afdalende reeks van waarborgen. Voor hen maar drie waarborgen: 1°. de overeenstemming met den raad vaad Indië. 2°. het hooren in zijne verdediging. 3°. het recht van petitie. Noch motiveering, noch kennisgeving met toezending van stukken aan den minister, noch mededeeling aan de staten-generaal, noch tijd laten tot ordenen van zaken, niets van dit alles voor de sub D genoemden, de grootste categorie van ingezetenen dezer koloniën en zeker de belangrijkste. De gouverneur-generaal is ten aanzien van hen ten eenenmale vrij behoudens de overeenstemming met den raad van Indië. Vermits uitteraard evenwel, voornamelijk bij de toepassing der maatregelen op inlanders en oostersche vreemdelingen, zal moeten worden afgegaan op de rapporten en voorstellen der hoofden van gewest, berust het Damocles-zwaard van artikel 47 facto in handen van deze, wat volkomen in strijd is met onze koloniale staatsinstellingen, die noode deze exorbitante rechten hebben opgenomen maar die als *ultimum remedium* dan ook alleen in handen van den gouverneur-generaal hebben gelegd, zoodat rapporten en voorstellen met der uiterste omzichtigheid zullen moeten worden getoetst aan het eenige criterium voor de toepassing: gevaar voor de openbare rust en orde in de koloniën. Waarlijk tot een geringer minimum konden de waarborgen voor de milioenen ingezetenen dezer categorie moeielijk worden teruggebracht. In jure constituendo bestaat er geen enkele grond om verschil aan te nemen van waarborgen voor de ingezetenen, om hen in categoriën te splitsen te dien aanzien; integendeel de sub D genoemden, minder bekend met de hun toegekende rechten, hebben veel grootere behoefte aan het verplicht stellen van meerdere garantiën bij de uitoefening der beide op hen toepasselijke maatregelen.

De besluiten krachtens artikels 45—47 genomen hebben altijd een perpetueel karakter; die rechten kunnen niet a priori met eene tijdsbepaling worden uitgeoefend, wat de indische regeering in 1856 verplicht was aan de residenten in herinnering te brengen, vermits een hunner haar het voorstel deed om een ontslagen inlandschen ambtenaar voor den tijd van vijf jaren uit zijn gewest te verwijderen. De duur van het besluit hangt uitsluitend af van de vraag of het belang der openbare rust en orde de intrekking gedoogt. Ter beoordeeling van wien? Van dezelfde macht van

wie het besluit der toepassing van een der exorbitante rechten émaneerde, i. e. van den gouverneur-generaal met den raad van Indië. Het besluit door deze machten genomen kan niet door den Koninklijken opperbestuurder worden ingetrokken. Maar op Diens bevel? Neen, ten aanzien van den raad van Indië, doch wat de de gouverneur-generaal betreft is deze, die de regeering alleen uitoefent in naam des Konings, verplicht Diens bevelen hem door den verantwoordelijken minister medegedeeld op te volgen ook zelfs op het terrein der wetgevende macht. De minister van koloniën KEUCHENIUS gaf in de zitting der tweede kamer van 21 November 1888 te kennen dat de raad van Nederlandsch-Indië, ondanks den krachtigen aandrang van den minister SPRENGER VAN EIJK, voortdurend bezwaar had gemaakt tegen de intrekking van het besluit in zake Tjiomas, doch dat de raad, toen het bevel des Konings kwam, uitgelokt door den minister KEUCHENIUS, verklaarde dat de staat van rust en het belang van Nederlandsch-Indië volstrekt niet verbood aan het bevel des Konings uitvoering te geven. Had de raad bij zijne zienswijze volhard, ook ná 's Konings bevel aan Zijn vertegenwoordiger, dan was er conflict ontstaan, dat alleen door het gebruik maken van artikel 30 had kunnen worden opgelost. De daar bedoelde uitspraak zou dan evenwel niet twijfelachtig zijn geweest. Zoolang het besluit niet is ingetrokken blijft het van kracht voor den daardoor getroffen persoon. Stel dat deze op voordracht van den minister door den Koning benoemd wordt tot eene der functiën waarvan de benoeming aan het opperbestuur is voorbehouden, *vóór de intrekking* van het besluit? Een épineuse quaestie. Door de benoeming is het besluit niet ingetrekken. Maar geen minister van koloniën zal ooit de verantwoordelijkheid durven dragen van het in het leven roepen van zulk een conflict. Niettemin blijkt hieruit hoe noodzakelijk het is dat in het regeeringsreglement zelf voorschriften worden opgenomen omtrent de intrekking. De mogelijkheid dat zulk een conflict ooit zou kunnen rijzen mag zelfs niet bestaan.

*Quid juris* als de persoon heimelijk terugkeert tijdens het besluit van kracht is? Eene strafbepaling op dit feit, wel eens *rupture de ban* genoemd, bestaat niet en blijkens de wordingsgeschiedenis onzer artikelen heeft de wetgever die in 1854 ook niet in het regeeringsreglement willen opnemen, doch de noodige maatregelen ten dien aanzien willen overlaten aan de uitvoerende macht in Indië. Het opperbestuur heeft, toen de vraag een punt van gedachtenwisseling heeft uitgemaakt met den gouverneur-generaal, te kennen gegeven dat ingeval van schending van het verwijderingsbesluit door den getroffene, derhalve bij zijne heimelijke terugkomst op het hem ontzegde gebied, eene vernieuwde toepassing van artikels 45, 46 of 47 de voorkeur verdiende boven het in het leven roepen eener strafbedreiging. Deze zienswijze van het opperbestuur heeft de indische regeering in 1862 tot de hare gemaakt.

doch met die zienswijze kan ik mij niet vereenigen. Ik acht eene vernieuwde toepassing met inachtneming van al de daarmeê gepaard gaande formaliteiten volkomen overbodig. Het besluit van verwijdering bestaat, het werd ten uitvoergelegd, maar hierdoor verviel het niet, integendeel, het blijft zijn perpetueel karakter behouden tot aan de intrekking er van door dezelfde macht die het in 't leven riep; het blijft van kracht en altijd voor uitvoering vatbaar op den persoon dien het treft. Ergo niet van eene vernieuwde toepassing der exorbitante rechten, zooals ten onrechte de minister van koloniën meende en de gouverneur-generaal SLOET VAN DE BEELE tot bestuursbeginsel verhief, behoeft ingeval van *rupture de ban* sprake te zijn; alleen eene vernieuwde *tenuitvoerlegging* van het voortdurend van kracht gebleven besluit behoort plaats te hebben. Niet een nieuw besluit, maar eene vernieuwde executie van het bestaande is alleen noodig. Het schijnt dan ook dat de indische regeering de bestreden zienswijze heeft laten varen, althans te oordeelen naar de mededeeling in het koloniaal verslag van 1889 dat in dat jaar een chinees naar Deli was teruggekeerd, op wien in 1885 met andere hoofden van geheime genootschappen artikel 47 was toegepast, en dat hij naar Singapore werd overgebracht onder politiegeleide. Volkomen juist: het steeds van kracht gebleven besluit van 1885 werd op nieuw tenuitvoergelegd. Van eene vernieuwde toepassing van artikel 47 was zeer terecht geene sprake.

Kan de gouverneur-generaal de exorbitante rechten bedoeld bij artikel 45—47 ook toepassen op onderdanen van vorsten, aan wie een meer of minder beperkt zelfbestuur is gelaten? De vraag heeft vroeger een onderwerp van bespreking uitgemaakt; de indische regeering heeft haar steeds ontkennend beantwoord. Voortdurend kwamen er verzoeken in van vorsten in Nederlandsch-Indië, aan wie zelfbestuur is gelaten, om onderdanen, wier verblijf in hun rijk gevaarlijk werd geacht voor de openbare rust en orde of die zich aan misdrijf schuldig gemaakt hadden, doch om staatkundige redenen, volgens de wetten en instellingen van hun rijk, niet konden worden terecht gesteld, door den gouverneur-generaal buiten het rijk te doen verwijderen. Hieromtrent nam de indische regeering in 1871 eene beslissing en deelde ook de motieven mede waarop hare zienswijze berustte, wat niet altijd het geval is. De regeering was toen van oordeel dat zij daartoe de bevoegdheid miste en hare bemoeiingen in dergelijke gevallen zich, op grond van de tweede alinea van artikel 27 van het regeeringsreglement, niet verder mochten uitstrekken dan tot de aanwijzing van de plaats waar de verbannen personen hun verblijf moeten houden op het gouvernementsgebied. De redeneering was logisch: artikel 47 geeft tweeërlei recht aan den gouverneur-generaal; maar dat artikel geldt evenals het geheele regeeringsreglement niet op het gebied van de zelfstandige rijken, die wel geografisch tot den indischen archipel maar staatsrechtelijk niet tot het gebied van Nederlandsch-Indië behooren; artikel 27 alinea

2 sluit dan ook de toepasselijkheid der algemeene verordeningen in die gedeelten waar zelfbestuur is gelaten, uit; onder die algemeene verordeningen behoort in de eerste plaats de fundamenteele wet, het regeeringsreglement, *atqui ergo* de gouverneur-generaal is niet bevoegd tot toepassing der exorbitante rechten op personen die zich niet bevinden op óns, op het gouvernementsgebied, waar alleen sprake kan zijn van de toepassing van rechten wortelende in het reglement dat het bestuur over dát gebied regelt. Achtte de regeering zich alzoo onbevoegd tot toepassing van artikels 45, 46 en 47 van het regeeringsreglement op personen op wie, als niet zijnde gouvernementsonderdanen, dat reglement niet toepasselijk is, bezwaar om aan dezulken, zoo hun souverein hen van zijn gebied mocht hebben verwijderd en zij zich op gouvernementsgebied bevonden, een verblijf aan te wijzen bestond er bij de indische regeering niet en zij gaf nu aan de hoofden van gewestelijk bestuur te kennen dat door haar als regel was aangenomen „dat de verwijdering van personen, die zich aan misdrijf hebben schuldig gemaakt, uit rijken waar het recht van zelfbestuur bestaat, moet geschieden hetzij krachtens vonnis van de bevoegde rechtbank, hetzij ingeval van staatkundige redenen, krachtens bevelschrift van den vorst, in welk laatste geval door den vorst aan de verbannenen tevens een onderstand moet worden toegelegd, die voldoende is om hen voor gebrek te behoeden, zoolang zij geen middel hebben gevonden om door arbeid in hun levensonderhoud te voorzien, terwijl in beide gevallen het gouvernement zich zal bepalen tot de aanwijzing der straf- en verblijfplaatsen. Deze beslissing kan in allen deele den toets eener kritiek doorstaan; ze werd in het volgend jaar, December 1872, uitdrukkelijk gehandhaafd en is regeeringsbeginsel gebleven tot in het begin van het jaar 1889 toen er op werd teruggekomen. In het koloniaal verslag van 1889 wordt de volgende mededeeling gedaan: „Placht de indische regeering het recht tot verbanning of uitzetting (beide aan het regeeringsreglement geheel vreemde termen worden, zoo als we zien, zelfs in officiëele staatsstukken gebezigd van het opperbestuur uitgaande) van inlanders, geen gouvernements-onderdanen, uit landstreken met een meer of minder beperkt zelfbestuur, aan den inlandschen vorst over te laten, bij eene circulaire van 4 April 1889 heeft de gouverneur-generaal — als uitvloeisel eener met de regeering in Nederland gevoerde gedachtenwisseling — aan de betrokken hoofden van gewestelijk bestuur doen opmerken dat hierdoor niets ontnomen wordt aan de bevoegdheid van het gouvernement om de macht, omschreven in artikels 45 — 47 van het regeeringsreglement, *overal* in Nederlandsch-Indië uit te oefenen, dus zoowel in de Vorstenlanden op Java als in de zelfbesturende gedeelten der buitenbezittingen. Waarom de regeering het juiste standpunt, door de indische regeering van 1871 ingenomen, en waarvan tot dusverre niet werd afgeweken, verlaten heeft, blijkt niet. De motieven die tot deze afwijking hebben geleid worden ons onthouden, in tegenstelling

van het koloniaal verslag van 1872, dat wel de gronden mededeelde, waarop de beslissing alstoen was gegrond. Vermoedelijk vindt de afwijking haar grond in een concreet geval waarin ze, utilitatis causa, gewenscht was. Maar dan wordt niet zelden uit het oog verloren dat die beslissingen administratief recht scheppen en niet enkel gelden voor het bepaalde geval dat er aanleiding toe gaf, maar een regeeringsbeginsel uitspreken dat in het vervolg tot norm strekt. Bij gemis van de gronden hebben we ons derhalve tot de uitspraak zelve te bepalen. Heel duidelijk is ze niet, want ofschoon nu wel gedecreteerd wordt dat de exorbitante rechten, en nog wel alle drie de maatregelen, *overal* in Nederlandsch-Indië door het gouvernement kunnen worden uitgeoefend, blijft niettemin het beginsel der koloniale instellingen, neêrgelegd in artikel 27 alinea 2, onaangetast wat aangaat de toepasselijkheid van het regeeringsreglement en dus van de rechten daarin toegekend. De thesis is dus theoretisch onjuist. En hoe praktisch een besluit waarbij een der exorbitante rechten wierd toegepast b. v. op een Djambinees, zou kunnen worden geëxecuteerd tegen den wil van den Sultan, is niet duidelijk. Evenzoo elders. De verhouding toch van het gouvernement tegenover die zelfbesturende gedeelten wordt beheerscht door de tractaten met de vorsten gesloten. Hierin wortelen èn onze èn hunne rechten en verplichtingen. De regeering, die in 1889 terugkwam op het jaren lang gevolgde beginsel, schijnt dit ook wel gevoeld te hebben, want hoewel men op die apodictische thesis eene heel wat krachtiger conclusie zou verwachten, is deze echter zoo tam mogelijk. „Bij zich voordoende gelegenheden, zegt de circulaire nl., moet er naar worden gestreefd hen van bedoeld recht vrijwillig afstand te laten doen of althans van hen te verkrijgen dat de uitoefening gebonden worde aan eene voorafgaande instemming der regeering." Eilieve, dat is heel wat anders. Maar dat klopt niet geheel met de even te voren luidklinkende praemisse en nog minder met de onmiddellijk voorafgaande verklaring dat zooveel mogelijk de opvatting diende bestreden te worden dat de politieke verwijdering een aan de inlandsche vorsten van zelf toekomend recht zou zijn. Arme logica! die het in die mededeeling in het koloniaal verslag van 1889, of in de circulaire, of in beide? bijster hard te verantwoorden heeft! Immers die politieke verwijdering wordt genoemd een maatregel van ouds aan de inlandsche instellingen vreemd, en toch moet er naar gestreefd worden de vorsten afstand te laten doen van een recht — dat ze niet hebben! Door heel krachtige argumenten blijkt de afwijking van het jaren lang gegolden hebbende regeeringsmaxime juist niet omgeven. Was de beslissing der indische regeering van 1872 theoretisch volkomen zuiver, onderzoeken we of de vraag ook eene andere oplossing toelaat, met onze koloniale staatsinstellingen tot grondslag. In de eerste plaats moet bij de beantwoording dier vraag in het oog worden gehouden wat wij hebben te verstaan onder het gebied van Nederlandsch-Indië. Daartoe verwijs ik naar

de toelichting op artikel 1 en lette men op de splitsing. Voor het territoir sub B, waar wij niet zijn Souverein, maar Suzerein, daar wordt de regeering uitgeoefend door de vorsten, hetzij ze daarin meer of minder beperkt zijn geworden door tractaten. Toepasselijkheid van algemeene verordeningen door onze regeering gemaakt in die rijken is echter niet uitgesloten; ze is mogelijk allereerst uit krachte van de gesloten tractaten en ten andere door de bepaling der tweede zinsnede van artikel 27 welke, met erkenning van het recht tot zelfbestuur, de mogelijkheid opent dat bindende voorschriften door ónze regeering in het leven geroepen toepassing kunnen erlangen in een rijk waar de inlandsche vorst regeert, mits dat bestaanbaar zij met dat recht van zelfbestuur. En de toetssteen der bestaanbaarheid is gelegen in de overeenkomsten met die zelfbesturende vorsten gesloten. Wil men dus overeenkomen dat de gouverneur-generaal de exorbitante rechten, hem bij het regeeringsreglement toegekend, óók zal kunnen uitoefenen òf op gouvernementsonderdanen, die zich op het sub B bedoelde gebied schuil houden òf op onderdanen van den inlandschen vorst, dan zal dát recht moeten worden bedongen, m. a. w. dan zal de toepasselijkheid van ónze voorschriften bestaanbaar worden met het recht van zelfbestuur en dát is de voorwaarde door artikel 27 alinea 2 gesteld. Doch hierbij kan dan geen sprake zijn van het afstand laten doen van een recht van den inlandschen vorst; wij moeten positief van dezen bedingen de onvoorwaardelijke toepasselijkheid van ónze betrekkelijke voorschriften op zijn gebied, en niet negatief doen afzien van een recht dat immers vreemd is aan de inlandsche instellingen? Dit laatste is echter geen beletsel. Want zijn de exorbitante rechten in het inlandsche staatswezen onbekend, daarom strijdt eene toepassing er van daartegen niet. Juist omdat ze niet daarin bekend is, strijdt ze niet met de eigen inlandsche organisatie, en is ze daarmede bestaanbaar. Sedert 1891 wordt dan ook de door mij aangegeven regelmatige wijze gevolgd en bij contracten, met inlandsche vorsten gesloten, positief de toepasselijkheid van artikels 45—47 bedongen.

Ad V^um^. De praktijk der artikelen. Na de inwerkingtreding van dit regeeringsreglement zijn de exorbitante rechten herhaaldelijk toegepast, doch tot dusverre alleen op nederlanders, inlanders en oostersche vreemdelingen. Voor andere b. v. europeesche vreemdelingen en voor die oostersche vreemdelingen, die geene inboorlingen zijn, zijn die rechten dan ook niet noodig. In de praktijk trekt men de acte van verblijf, die hen krachtens artikel 106 RR tot ingezetenen maakt, casu quo in, en hetzelfde resultaat wordt hierdoor bereikt als door verwijdering. Maar die intrekking mag als het nederlanders betreft volgens artikel 105 alinea 3 niet geschieden en als het de inboorlingen betreft dan hebben deze geen acte van verblijf, omdat ze *eo ipso* krachtens artikel 106 ingezetenen zijn. De toepassing der artikel 45, 46 en 47 blijft dus eigenlijk beperkt tot de inboorlingen, dat zijn allen die binnen het koloniaal

gebied werden geboren zonder onderscheid van landaard, ras of nationaliteit, en tot de in de koloniën toegelaten nederlanders. Maar op hen zijn ze wel toegepast; op de inlanders en daarmede gelijkgestelden herhaaldelijk, doch vermits te hunnen aanzien geene mededeeling aan de staten-generaal geëischt wordt, vindt men van de toepassing der exorbitante rechten op hen alleen melding gemaakt in het koloniale verslag, doch zonder dat de besluiten worden gepubliceerd, waardoor ze aan eene kritiek ontsnappen. Niet alzoo met de toepassing op nederlanders en om de praktijk onzer artikelen na te gaan zullen we de eerste en de laatste toepassing onderzoeken, die beiden in het moederland zooveel emotie hebben gewekt. We zien dan welk het oordeel der indische regeering is geweest, op geheel verschillende tijdstippen, omtrent het belang der openbare rust en orde en welke keuze gedaan werd uit de maatregelen om ter wille daarvan de gevaarlijk geachte personen te effaceeren. Merkwaardig is 't, vooral met een blik op de debatten bij de totstandkoming van het regeeringsreglement schriftelijk en mondeling gevoerd, dat de toepassing der exorbitante rechten sedert 1854 op nederlanders altijd is geschied door gouverneurs-generaal behoorende tot de liberale partij, door Sloet van de Beele, Loudon, van Rees. *Quantum mutati ab illo tempore!* Wat nu de nederlanders betreft werden het eerst door den gouverneur-generaal Sloet van de Beele de exorbitante rechten op hen toegepast. Bij besluit van den 3en September 1864 werd door den gouverneur-generaal goedgevonden en verstaan: „*Eerstelijk:* den ingenieur der tweede klasse bij de commissie voor de vervoermiddelen Sicco Ernst Willem Roorda van Eijsinga uit 's lands dienst te ontslaan. *Ten tweede:* krachtens artikel 47 van het reglement op het beleid der regeering van Nederlandsch-Indië, aan Sicco Ernst Willem Roorda van Eijsinga, in het belang der openbare rust er orde, het verblijf in Nederlandsch-Indië, uitgezonderd het eiland Groot-Banda, te ontzeggen, met bepaling dat hem tot 15 October 1864 tijd wordt gelaten tot het stellen van orde op zijne zaken. *Ten derde*: den resident van Soerakarta aan te schrijven om de in artikel 2 van dit besluit vervatte beschikking aan S. E. W. Roorda van Eijsinga, overeenkomstig het 3e lid van artikel 47 van het reglement op het beleid der regeering van NederlandschIndië, bij geregtelijke acte te doen beteekenen." De delinquent was geboren te Batavia; artikel 47 was derhalve alleen op hem van toepassing; dit laat twee maatregelen toe: de aanwijzing eener bepaalde verblijfplaats òf ontzegging van het verblijf in bepaalde gedeelten van Nederlandsch-Indië. De gouverneur-generaal koos het laatste, maar de vorm waarin hij dien maatregel goot was in strijd èn met het regeeringsreglement èn met de uitdrukkelijke verklaring der regeering van 1854. Wat deed de gouverneur-generaal Sloet van de Beele? Hij ontzegde den delinquent niet het eiland Java of de eilanden Java en Madura of de eilanden Java, Madura en Sumatra, waardoor het hem volkomen

vrij zou staan zich overal elders te bewegen, maar hij ontzegde hem het verblijf in geheel Nederlandsch-Indië met uitzondering alleen van één eiland. Welnu die beslissing en de vorm waarin ze werd gegoten was in strijd met de wet. Tot het nemen dier beslissing was de gouverneur-generaal niet bevoegd krachtens artikel 47, dat de beide te nemen maatregelen uitdrukkelijk opnoemt. En bij de toepassing van zulke buitengewone rechten moet stipt aan de wet worden vastgehouden. Artikel 47 bedoelt òf eene vaste verblijfplaats aan te wijzen òf bepaalde, id est bepaald opgenoemde deelen van het gebied te ontzeggen, waar het verblijf van den betrokken persoon gevaarlijk wordt geacht. Nu is 't geenszins hetzelfde die bepaalde deelen aan te wijzen bij het besluit, waarbij ze getoetst moeten worden aan het gevaarlijke van het verblijf aldáár van den delinquent, of het geheele gebied der koloniën botweg uit te sluiten en daarvan een klein deel uit te zonderen. Die bedoeling is uitdrukkelijk geconstateerd bij de behandeling van het regeeringsreglement; men is toen juist op zijne hoede geweest en men heeft willen waken tegen eene wijze van toepassing als des ondanks een tiental jaren daarna door Sloet van de Beele geschiedde. „De ontzegging van het verblijf in bepaalde gedeelten van Nederlandsch-Indië kan niet zóódanig geschieden dat b. v. het deel van Indië ontzegd wordt bestaande uit al de eilanden van dezen archipel behalve één enkel eiland." Zoo was de gedachtengang en in dien geest lokte van Nispen een antwoord uit van den minister Pahud, die zeer categorisch verklaarde „de onderstelling dat van dit artikel gebruik zal worden gemaakt om aan den betrokkene slechts een eenig punt in Indië over te laten, komt zeker niet overeen met de bedoeling waarmede dit artikel in de wet is geschreven." Duidelijk en klaar en vandaar dat ik recht had de beslissing van den gouverneur-generaal Sloet van de Beele te noemen in strijd met hare geschiedenis.

Uit het koloniaal verslag over 1889 blijkt dat deze gewraakte praktijk nóg gevolgd wordt door de indische regeering. Daarin wordt medegedeeld dat bij besluit van 2 Juni 1889 no. 1 aan den chinees Nio Tjiauw Ging en zijn zoon Nio Teng IJoe te Joana, de hoofdplaats Ternate als verblijfplaats werd aangewezen, ergo artikel 47 toegepast. Daar zij echter, vóór het besluit ten uitvoer was gelegd, het verlangen te kennen gaven Nederlandsch-Indië te verlaten, wijzigde de gouverneur-generaal eenige dagen later gemelde beschikking, en wel met oog op de mogelijkheid van lateren terugkeer, in dier voege, dat hun het verder verblijf in Nederlandsch-Indië, uitgezonderd de hoofdplaats Ternate, werd ontzegd. Bij besluit van 3 Juli 1889 no. 1 werd gelijke beschikking ook genomen ten opzichte van Tang Eng Kiong te Soerabaja. Welnu, de gevolgde praktijk is, zooals we hebben aangetoond, niet in overeenstemming met onze koloniale instellingen, vermits het regeeringsreglement alleen toelaat het nemen van drie maatregelen en hieronder niet voorkomt de ontzegging van het verblijf in Nederlandsch-Indië met uitzondering van

éène plaats. Wat bedoeld wordt met de vermelding dat de wijziging van het oorspronkelijke volkomen correcte besluit van 2 Juni 1889 no. 1 geschiedde *met het oog op de mogelijkheid van hun lateren terugkeer* is niet duidelijk. Dit punt, de zoogenaamde *rupture de ban*, is hierboven afzonderlijk besproken.

Waarin achtte de gouverneur-generaal Sloet van de Beele het gevaar voor de openbare rust en orde, door onze staatsinstellingen als eenige ratio aangenomen, gelegen? In een artikel voorkomende in het te Batavia verschijnende dagblad de *Java-bode* van 23 Juni 1864 no. 51 getiteld: *„Solo en de resident Nieuwenhuijzen."* Op dat artikel werd de bijzondere aandacht van den gouverneur-generaal gevestigd door de firma Dorrepaal & C°. en andere te Semarang gevestigde handelshuizen, in een request waarin zij het couranten-artikel brandmerken als „schimpschrift" en „laster" en de strekking hebbende om bij den souverein en de bevolking van Soerakarta minachting en haat tegen de nederlandsche regeering op te wekken", verzoekende adressante van de indische regeering dat een onderzoek naar den oorspreng van en de aanleiding tot het bedoelde artikel moge worden ingesteld, waaruit èn het lasterlijke der aantijgingen èn wie daaraan schuldig is moge blijken en dat ook voor de toekomst aan invloeden voor het nederlandsch gezag en de europeesche bevolking gevaarlijk, paal en perk worde gesteld. De ingenieur der 2e klasse Roorda van Eijsinga deed zich kennen als de schrijver. De toenmalige procureur-generaal achtte het drukpersreglement met zijn welvoorzien arsenaal van delicten en straffen blijkbaar niet voldoende tot het reprimeeren van zulke uitingen, en was van oordeel dat tegen eene strafrechtelijke vervolging zich onder anderen de bedenking voordeed, dat die maanden zou duren, waardoor het effect eener bestraffing gering zoude zijn en dat een spoedig werkend middel noodig was. De beweegredenen van het besluit van den gouverneur-generaal Sloet van de Beele zijn de volgende: „Overwegende dat in het artikel, opgenomen in de *Java-Bcde* van 25 Junij 1864 no. 51 getiteld: *„Solo en de resident Nieuwenhuijzen"*, de soesoehoenan van Soerakarta tot haat jegens de regeering wordt aangezet, het opperbestuur en de volksvertegenwoordiging in Nederland in de handelingen tegenover Indië wordt verguisd en belasterd en de stand der landhuurders in de Vorstenlanden wordt aangerand op eene wijze die ligtelijk tot verzet aanleiding zou kunnen geven; dat de strekking van dat artikel onmiskenbaar is gevaarlijk voor de openbare rust en orde in Nederlandsch-Indië." Ergo wordt aangenomen dat de delinquent zich heeft schuldig gemaakt aan: I aanzetting tot haat jegens de indische regeering, II laster van den Koninklijken opperbestuurder, III laster van de gestelde machten in Nederland, IV opruiing tot verzet. Alle vier misdrijven voorzien bij het drukpersreglement, en toetsen we die daaraan dan zien we daarbij de volgende straffen bedreigd: sub I krachtens artikel 24 alinea 2 gevangenisstraf van 6 maanden tot 3 jaren; sub II gevangenisstraf van 2—5 jaren, artikel 23

alinea 1; sub III gevangenisstraf van 1 maand tot 1 jaar, artikel 25 alinea 1; sub IV gevangenisstraf van 3 maanden tot 1 jaar, artikel 22 alinea 1. Casu quo de delicten van aansporing tot oneerbiedigheid en aansporing tot ongehoorzaamheid aan de wetten en wettelijke verordeningen, strafbaar met gevangenisstraf van 6 maanden tot 3 jaren, krachtens artikel 24 alinea 1. Men ziet dat er, van het standpunt der indische regeering, bij hare motieven ingenomen, zoo eenige drukpersmisdrijven waren gepleegd. Op grond van het beginsel van ons strafrecht *poena maior absorbet minorem*, neêrgelegd in artikel 167 van het reglement op de strafvordering, zouden de delictueuse uitingen derhalve hebben kunnen worden gestraft met het maximum van vijf jaren gevangenis, eene repressie die zeker niemand zwak noemen zal. Of nu èn de procureur-generaal èn de regeering wellicht meenden dat de rechter niet hetzelfde standpunt zou innemen, wat hiervan zij, de voorkeur werd gegeven aan de toepassing van een der exorbitante rechten. Op welke wijze die drukpersdelicten krachtiger zouden zijn gereprimeerd, door eene langdurige gevangenisstraf, dan wel door de aanwijzing eener vaste verblijfplaats, later met goedvinden van de regeering veranderd in het verlaten dezer koloniën, waardoor de delinquent in de gelegenheid werd gesteld zijne strafbare uitingen nog te verscherpen, is niet twijfelachtig. Bovendien: naar het oordeel der regeering, blijkens hare motieven, waren bepaaldelijk de bovengenoemde misdrijven gepleegd, bij de strafwet voorzien. Was den gouverneur-generaal Sloet van de Beele de door mij gereleveerde verklaring onbekend door den minister Pahud bij de behandeling van het regeeringsreglement uitdrukkelijk afgelegd: „wanneer er bepaalde misdrijven zijn gepleegd zal van dit artikel geen gebruik worden gemaakt, dan vallen de schuldige personen onder het bereik van de strafwet"? Ik geef toe dat dit alleen een wenk was, en dat de gouverneur-generaal Sloet van de Beele krachtens het regeeringsreglement volkomen bevoegd was een der exorbitante rechten toe te passen, zoodra hij dit motiveerde met het gevaar voor de openbare rust en orde, maar die wenk heeft niettemin een doel gehad, en werd in den wind geslagen bij de allereerste toepassing. Gelijktijdig, bij besluit van denzelfden datum, paste dezelfde gouverneur-generaal artikel 45 toe op Jan Jacob Nosse aan wien, als geboren te Amsterdam, in het belang der openbare rust en orde, het verblijf in Nederlandsch-Indië werd ontzegd, op grond van een artikel opgenomen in het te Soerabaja verschijnende dagblad: „*de Nieuwsbode*" van 8 Juli 1864 met den titel: „1964. Een droom", waarvan de schrijver niet werd genoemd en waarvoor de uitgever en drukker Nosse zich verantwoordelijk stelde. Volgens het besluit had dit artikel: „de strekking om haat en minachting aan te kweeken jegens de regeering hier te lande en het opperbestuur; om de verschillende klassen der indische maatschappij jegens elkander te verbitteren; en om de afscheiding dezer bezitting van het moederland als een ligt bereikbaren, wen-

schelijken toestand voor te stellen." Ook hier had de procureur-generaal geadviseerd geene strafvervolging in te stellen, daar hij twijfelde of die raadzaam en afdoende te achten was. — Zóó de eerste toepassingen van deze artikelen van het regeerings-reglement. De laatste toepassing er van door den gouverneur-generaal VAN REES heeft een punt van uitvoerig debat uitgemaakt in de zitting van de tweede kamer der staten-generaal van 1887/88, waarop ik in den aanvang reeds wees. Zien we eerst het besluit dat aanleiding gaf tot dit debat. Bij gouvernements-besluit van 21 Augustus 1886 werd „krachtens artikelen 46 en 47 van het regeeringsreglement aan EDUARD PIETER CARL SOL, geboren te Amsterdam (Nederland), en aan Jhr. ALPHONS LOUIS DE STURLER, geboren te Tajoe (afdeeling Joana, residentie Japara), beiden woonachtig op het landgoed Tjiomas in de afdeeling Buitenzorg der residentie Batavia, in het belang der openbare rust en orde het verblijf in die afdeeling ontzegd." De motieven daartoe waren de volgende: „„dat de sedert geruimen tijd onder de inlandsche opgezetenen van het land Tjiomas bestaande ontevredenheid, en de daaruit in Februari en Mei 1886 voortgevloeide rustverstoringen op dat land, grootendeels het gevolg gebleken zijn van het door den tegenwoordigen eigenaar ingevoerde en vooral in de laatste jaren met hardvochtigheid doorgedreven stelsel van exploitatie, waarbij, met miskenning van de rechten en belangen der bevolking, uitsluitend eigen gewin op den voorgrond stond; dat de pogingen door het plaatselijk bestuur en zelfs door de regeering, blijkens het besluit van 9 October 1885 no. 3, aangewend om den landheer tot eene meer billijke en humane bejegening zijner onderhoorigen te bewegen, schipbreuk hebben geleden op den onverzettelijken wil om eigen inzichten door te drijven, zoodat de terechtwijzingen, waarschuwingen, zelfs de wettige uitspraken van het plaatselijk bestuur in de dagelijks voorgekomen geschillen, dikwerf eenvoudig in den wind geslagen werden; en dat, ofschoon sedert de krachtige repressie van het verzet der bevolking op 20 Mei 1886 de orde op Tjiomas niet meer verstoord is, niettemin op de bevrediging der gemoederen niet met vertrouwen te rekenen valt, waar de herinnering aan het geleden leed en aan de offers op dien bloedigen dag gevallen, veeleer het gevoel van verbittering zal levendig houden, zoodat het te vreezen is, dat de sedert jaren opgewekte haat en wraakzucht te eeniger tijd op nieuw tot uitbarsting zullen komen, indien de meest gehate elementen niet van het land verwijderd en daardoor waarborgen gegeven worden tegen herhaling van vroegere ongerechtigheden; Overwegende verder: 1° enz.: 2° ten aanzien van E. P. C. SOL, administrateur van, en Jhr. A. L. DE STURLER, geëmployeerde op het land Tjiomas; dat de verbittering der bevolking van dat land gaandeweg is toegenomen, naarmate zij, in meerdere of mindere mate, rechtstreeks bemoeienis met het beheer hebben gehad en de haat en wraakzucht der personen, die na het gebeurde op 20 Mei zijn gehoord, dan ook voornamelijk tegen hen

gericht was; dat aan hunnen invloed moeten worden toegeschreven de drukkende en vexatoire maatregelen, de tot een uiterste gedreven vervolgzucht, welke de verbittering deden toenemen en dat die invoering ongeveer samenvalt met het tijdstip, waarop zij begonen zijn aan het beheer van het land een werkdadig aandeel te nemen; dat die haat en wraakzucht bovendien gevoed zijn door beider persoonlijke hoedanigheden, welke hen geheel ongeschikt doen zijn om met den inlander om te gaan en het beheer over een uitgestrekt landgoed te voeren; dat Jhr. A. L. de Sturler zich herhaaldelijk heeft schuldig gemaakt aan ruwe bejegening en mishandeling der opgezetenen en bovendien zich niet ontzien heeft om op 20 Mei, bij het vuren der militairen op de verzamelde bende, zelf eenige geweerschoten te lossen op de in verzet gekomen menigte; dat E. P. C. Sol, door zijn geringe kennis van de taal en de geaardheid van het volk steeds heeft voorbij gezien, dat rustige inlanders niet kunnen bejegend worden als inlandsche militairen of als dwangarbeiders, die lijdelijke gehoorzaamheid aan hunne meerderen verschuldigd zijn; dat alzoo redenen te over aanwezig zijn om aan te nemen, dat zoolang deze beide ondergeschikten van den landheer op Tjiomas blijven, in het beheer van dat land geen wezenlijke verbetering zal komen; dat hunne tegenwoordigheid aldaar voortdurend aanleiding zal geven tot verzet en tot pogingen om hem te vermoorden en dat hunne verwijdering derhalve wenschelijk is in het belang der openbare rust en orde; Den Raad van Nederlandsche-Indië gehoord; Gevende de Raad in overweging om te beschikken, zooals geschiedt bij artikel 1 alinea 1 van dit besluit; Is goedgevonden en verstaan: Eerstelijk krachtens de artikelen 46 en 47 van het reglement op het beleid der regeering van Nederlandsch-Indië, aan Eduard Pieter Carl Sol, geboren te Amsterdam (Nederland) en aan Jhr. Alphons Louis de Sturler, geboren te Tajoe (afdeeling Joana, residentie Japara), beiden woonachtig op het landgoed Tjiomas in de afdeeling Buitenzorg der residentie Batavia, in het belang der openbare rust en orde het verblijf in die afdeeling te ontzeggen; wordende hun een termijn gesteld van veertien dagen, gerekend van den dag, waarop hun dit besluit wordt beteekend, om de afdeeling Buitenzorg te verlaten. Ten tweede, enz." "— In de tweede kamer werden, naar aanleiding van de kennisneming der stukken, door den minister van koloniën overgelegd, drie conslusiën voorgesteld. Eene door de meerderheid der commissie, in wier handen de stukken waren gesteld, die voorstelde: „het aan de kamer medegedeelde besluit van den gouverneur-generaal, waarbij aan de heeren de Sturler en Sol het verblijf in de afdeeling Buitenzorg wordt ontzegd, aan te nemen voor kennisgeving." Eén lid der commissie, de heer van Gennep, stelde voor aan die conclusie toe te voegen: „dat de kamer als haar gevoelen uitspreke, dat het voorschrift van artikel 48 van het regeeringsreglement niet kan geacht worden in deze naar behooren te zijn toegepast." Een ander lid der commissie, de heer Keuchenius, nam èn de conclusie

der meerderheid èn de door den heer van Gennep daaraan toegevoegde over, doch stelde zijnerzijds voor nog daarbij te voegen: „en dat zelfs bij behoorlijke toepassing van artikel 48 van het regeeringsreglement de tegen de heeren Sol en de Sturler bevolen staatkundige maatregelen niet geacht kunnen worden door hetgeen uit de overgelegde stukken ten hunnen laste gebleken is, voldoende te zijn gerechtvaardigd." De conslusie der meerderheid, de heeren Schaepman, van Delden en Gleichman, bevatte eene volledige goedkeuring van de daad van den gouverneur-generaal. Van Gennep's voorstel raakte enkel het formeele gedeelte en waar hij zich aansloot bij de conclusie der meerderheid tot eenvoudige aanneming voor kennisgeving, daar keurde hij met zijn voorstel, zooals 't luidde, het materiëele, het besluit zelf niet af, maar alleen de niet opvolging der formeele eischen. Dit is des te zonderlinger als men de beschouwingen en redevoeringen leest van dien afgevaardigde, waarop die conclusie in 't geheel niet paste, en waaruit logisch ook eene afkeuring van de daad zelve moest voortvloeien in de conclusie belichaamd. Het voorstel van den heer Keuchenius was, van het standpunt door hem ingenomen, volkomen logisch. Èn de formeele èn de materiëele zijde van het besluit werden gelaakt en bestreden en op die bestrijding paste geheel de door hem voorgestelde conclusie. De materiëele zijde van het besluit, de vraag over het al of niet gewettigde er van, raakt ons hier niet; de beoordeeling der feiten die tot toepassing der exorbitante rechten aanleiding kunnen geven, de vrees of daardoor gevaar geboren kan worden voor de openbare rust en orde, berust volgens onze staatsinstellingen, bij den gouverneur-generaal, deels bij den raad van Indië, in hoogste ressort bij de staten-generaal. Men kan verdeeld zijn over de vraag of het subjectieve oordeel van één, zij 't ook van den landvoogd, beslissend moet zijn bij zulke gewichtige maatregelen met zoo ver strekkende gevolgen, *lex ita scripta*, doch bij het onderzoek der beweegredenen waarop het besluit rust, ontwaart men dat hierin niet, zooals in de aangehaalde besluiten van Sloet van de Beele, bepaalde feiten worden opgenoemd, die de betrokken personen aan eene strafrechtelijke vervolging zouden kunnen blootstellen, maar dat eene aaneenschakeling van omstandigheden en persoonlijke hoedanigheden den gouverneur-generaal tot de appreciatie brengen dat de tegenwoordigheid der beide betrokken personen op het land Tjiomas voortdurend aanleiding zal geven tot verzet en tot pogingen om den landheer te vermoorden, eene appreciatie die den landvoogd tot de overtuiging brengt dat hunne verwijdering door het belang der openbare rust en orde wordt geboden, zoodat hij het staatkundig acht de exorbitante rechten toe te passen. Dáárop nu was gericht de conclusie van Keuchenius, waarop door den heer de Savornin Lohman het cachet werd gedrukt dat ze door eenvoudigheid en oprechtheid uitmuntte, en zeer correct wil hij beslist zien dat de bevolen *staatkundige* maatregelen niet gerechtvaardigd waren. Zóó was het terrein goed

afgebakend en daarop hadden de kampvechters den strijd behooren te bepalen. Dáár had men, van beide zijden goed geharnast, een parlementair steekspel moeten zien leveren, waarbij het alleen te doen was om de zege der waarheid. Maar dát terrein, door Keuchenius geopend, betrad men niet; men koos een zijweg. De materiëele waarheid werd niet gezocht; het oordeel over het al of niet gerechtvaardigd zijn van den maatregel werd geëcarteerd. Raakt ons, zoo als ik zeide, de interne waarde niet van het besluit, wel is de formeele zijde voor ons van belang, omdat deze onze staatsinstellingen, de interpretatie onzer artikelen, betreft. En dan moet verklaard worden dat de gronden door de heeren van Gennep en Keuchenius aangevoerd, wáárom artikel 48 niet naar behooren zou zijn toegepast, niet juist zijn. Bij de toelichting van artikel 48 heb ik aangetoond wát dit artikel vordert, niet enkel naar de letter maar ook naar den geest. Beide afgevaardigden stelden dát onderzoek niet in en hebben een persoon, op wien een der politieke rechten wordt toegepast, verward met een beschuldigde. Maar was dan in casu formeel in strijd gehandeld met artikel 48, m. a. w. was dit niet naar behooren toegepast? En dan moet het antwoord bevestigend luiden, maar op een grond die noch door van Gennep, noch door Keuchenius, noch door anderen op den voorgrond werd gesteld, omdat men blijkbaar het artikel niet geheel had ontleed. Die grond is deze: Artikel 48 vordert dat aan den persoon bij de schriftelijke oproeping om te worden gehoord, moeten worden medegedeeld de bezwarende feiten, de daadzaken. Welnu, dat was niet geschied. En dáarom was artikel 48 formeel niet goed toegepast. De minister van koloniën Sprenger van Eijk hield vol dat het artikel wel behoorlijk was toegepast, omdat, zei de minister, de eenige vraag waar alles op aankomt déze was: dat het besluit van 1855 was nageleefd. Maar dat was volstrekt niet de vraag waarop alles aankwam; de alles beheerschende vraag was of het regeeringsreglement, en speciaal artikel 48, behoorlijke toepassing had gevonden dan wel of het geschonden was, hoe ook, hetzij door het besluit van 1855, hetzij door de autoriteit aan wie het verhoor was opgedragen, dan wel of dat besluit, regelende de uitvoering deugdelijk was toegepast. En dat was *niet* het geval, want dat besluit van 1855 maakte den resident wel opmerkzaam dat men den persoon niet bekend behoefde te maken met de omstandigheid dat er wellicht plan bestond om een der politieke rechten op hem toe te passen, maar het sloot geenszins uit de door artikel 48 zelf gewilde mededeeling der feiten, waarvan de kennis voor den betrokken persoon noodzakelijk is om zich te kunnen verdedigen en, zoo als ik aantoonde tot die verdediging op feiten, *dáártoe* zegt artikel 48, geschiedt zijne oproeping, en vermits die mededeeling niet had plaats gehad, was noch artikel 48 van het regeeringsreglement noch het besluit van 1855 ter uitvoering naar behooren toegepast. De conclusie van van Gennep, schoon niet passende op diens praemisse, was derhalve juist hoezeer op anderen

grond; ze was sober en wilde alleen geconstateerd zien dat er iets aan den vorm der toepassing haperde; in eene beoordeeling, goed- of afkeuring, trad ze niet. Met algemeene stemmen had deze conclusie kunnen worden aangenomen. De kamer verwierp haar echter met 37 tegen 27 stemmen; geene partijstemming evenwel, want onder de voorstemmers nevens Keuchenius, van Gennep, van Dedem, ook Mackay, Lohman, Bahlmann e. a. Blijkbaar verwierp de kamer deze conclusie, niet omdat zij van oordeel was dat aan de formeele eischen wèl was voldaan, maar omdat ze niet ver genoeg ging en noch een oordeel noch een wensch uitsprak. Daarentegen ging de conclusie van den heer Keuchenius naar het oordeel der meerderheid weêr te ver, waar ze de daad van den gouverneur-generaal in 't hart aantastte en die afkeurde. Diens conclusie werd verworpen met eene aanzienlijke meerderheid. Slechts 13 leden stemden voor. De kamer gaf hierdoor op ondubbelzinnige wijze te kennen, dat hetgeen uit de overgelegde stukken ten laste der betrokken personen was gebleken, den genomen maatregel voldoende rechtvaardigde, wat de heer Keuchenius ontkend had willen zien. Men zou meenen dat de zaak door de stemming over de conclusie Keuchenius, de eenige die een materiëel oordeel uitsprak, beslist zou zijn. Edoch er wordt een zijweg ingeslagen bovendien. Niet in de parlementaire arena bekend, evenmin vertrouwd met de kronkelpaden daarin, maakt het op hem die bij de studie van het onderwerp in zijn geheelen omvang, een zuiver objectieven toetssteen aanlegt, een vreemden indruk dat er nog een vierde conclusie wordt voorgesteld en dat die aangenomen wordt. Een negental leden van de kamer, toen álle schakeeringen der politieke partijen vergenwoordigende, de heeren de Beaufort, Beelaerts van Blokland, Corver Hooft, Brouwers, Borgesius, J. Schimmelpenninck van der Oije, van der Loeff, van der Kaaij en Reuther, stelden eene wijziging voor op de conclusie der meerderheid van de commissie, van dézen inhoud: „de Kamer besluite: voor kennisgeving aan te nemen het haar medegedeeld besluit van den gouverneur-generaal van 21 Augustus 1886 no. 1, waarbij den heeren de Sturler en Sol het verblijf in de afdeeling Buitenzorg is ontzegd; het vertrouwen uit te spreken dat dit besluit niet langer blijve gehandhaafd dan met het oog op de daarbij betrokken toestanden dringend noodig mocht zijn en tevens de wenschelijkheid om door nadere voorschriften de waarborgen in art. 48 van het indisch regeerings-reglement neêrgelegd meer te verzekeren." Deze conclusie bevatte niet eene kritiek van het besluit van den gouverneur-generaal van Rees, geene veroordeeling van diens daad, integendeel, door de formule van aanneming voor kennisgeving keurde zij die, krachtens de geijkte parlementaire usance, goed, wat de heer Lohman met nadruk deed uitkomen. Zij knoopte daaraan alleen een wensch vast, waarmede een zachte drang op den gouverneur-generaal bedoeld werd. Zonderlinger toelichting dan van den medevoorsteller de Beaufort is moeielijk denkbaar en zal velen met mij onverklaarbaar voorkomen. De

conclusie van de meerderheid werd door dien voorsteller te eenvoudig geacht omdat ze den indruk maakt, als wilde de kamer zich aan eene beslissing onttrekken, als ware zij eenigzins beducht voor eene beoordeeling der regeeringsdaad om de gevolgen, en, zei die spreker, die indruk moet vermeden worden. De meest elementaire begrippen van logica zouden nu hebben medegebracht dat geadviseerd werd te stemmen vóór de conclusie, die juist de beoordeeling der regeeringsdaad wilde uitlokken, die van den heer Keuchenius. En wat is nu van die toelichting het gevolg? Eene conclusie, zoo tam mogelijk, en die zich juist angstvallig onthoudt van het uitspreken van een oordeel over de daad zelve, haar integendeel implicite goedkeurt. Vreemd labyrinth! Want die tamme conclucie was tweeledig: *primo:* te vertrouwen dat het besluit zou worden ingetrokken als de aanleiding er toe geweken zou zijn. De heer Keuchenius heeft als minister van koloniën in de zitting van de tweede kamer, op den 21en November 1888 een tipje opgelicht van den sluier die de adviezen van den raad van Indië altijd bedekt en ons medegedeeld dat dit eerste deel de weêrslag was van de zienswijze van den toenmaligen vice-president van den raad van Indië, die geen deel had genomen aan het advies aan het verwijderingsbesluit voorafgegaan, maar drie maanden later, in November 1886, de meening uitsprak dat het besluit niet langer mocht worden gehandhaafd dan volstrekt noodig was, zoodat dit eerste gedeelte sanctie gaf aan die zienswijze. Maar dát behoefde de kamer waarlijk niet te zeggen; immers dát is een beginsel van de indische regeering, reeds redert jaren en jaren aangenomen. Reeds in 1856 werd bij besluit van 3 October no. 24 uitdrukkelijk verklaard dat alleen het belang der openbare rust en orde moet geraadpleegd worden en dáárvan de duur der verwijdering behoort afhankelijk te zijn. Zeer juist. Is het gevaar dat, naar het oordeel van hem die het besluit nam, veroorzaakt kan worden door den getroffene, geweken, en is herhaling van dat gevaar niet meer te duchten, dan valt de basis, het fundament van het besluit weg en kan het alsdan worden ingetrokken. Dit deel der conclusie bracht dus, volkomen overbodig, den gouverneur-generaal een beginsel van bestuur in herinnering dat al dertig jaren bestond. Het beteekende derhalve niets; — *secundo:* te wenschen dat de waarborgen van artikel 48 van het regeeringsreglement door andere voorschriften meer zouden worden verzekerd. Ergo hierin erkenden de voorstellers dat artikel 48 de *sedes materiae* bevat, terecht, en niet het besluit van 1855, zooals de minister Sprenger van Eijk, ten onrechte, het had willen doen voorkomen. Zij waren dus van oordeel dat aan de formeele eischen was voldaan maar dat de waarborgen krachtiger moesten zijn. Hierboven zagen wij bij de bespreking der conclusie Van Gennep, dat juist niet die formeele eischen in allen deele waren in acht genomen. De heer De Beaufort scheen hierover niet te durven oordeelen met het zonderlinge argument dat de kamer geen hof van

cassatie was! Alsof een oordeel over de toepassing der artikelen 45, 46, 47 en 48 van het regeeringsreglement ooit door eenige andere macht kan uitgesproken worden dan juist door de staten-generaal alleen! Het voorstel van déze negen mannen werd door de kamer met 36 tegen 28 stemmen aangenomen, en daarmede verviel de conclusie der meerderheid van de commissie, door den heer Rutgers van Rozenburg genoemd òf eene rechtsweigering òf eene impotentverklaring. Het votum viel in de zitting van 24 Juni 1887, het vertrouwen was uitgesproken, de wensch geslaakt. Ter voldoening aan dien wensch der kamer richtte de minister van koloniën in Augustus 1887 eene kabinetsmissive tot den gouverneur-generaal, waarin de punten werden aangegeven tot eene herziening van het besluit van 2 Juni 1855. Het besluit van den gouverneur-generaal van 9 October 1887 no. 1/c, waarover het advies van den raad van Indië werd ingewonnen, was het gevolg. Het werd, zooals het koloniaal verslag van 1889 mededeelt, genomen in afwachting van eene door het opperbestuur goed te keuren definitieve regeling en bij wijze van dadelijke voorziening, en zou alleen voorloopig gelden. Het heeft alleen uitvoering gevonden bij de toepassing der politieke rechten op vijf chineezen. Reeds in Mei 1888 werd het vervangen, edoch om der volledigheidswille ruim ik hier eene plaats in aan het besluit van 9 October 1887 no. 1/c, ook ter vergelijking met het definitieve: „„Gelet enz. Is goedgevonden en verstaan: Eerstelijk: met wijziging van artikel 3 van bovenaangehaald besluit (dat van 1855) voor zooveel betreft de opmerking dat den betrokkene niet behoeft te worden bekend gemaakt dat er sprake is van zijne verwijdering, den hoofden van gewestelijk bestuur op te dragen om ten aanzien van personen tegen wie de toepassing in overweging wordt genomen van de artikelen 45, 46 of 47 van het regeeringsreglement, de volgende voorschriften in acht te nemen: I° In den oproepingsbrief wordt uitdrukkelijk vermeld dat de oproeping geschiedt ingevolge artikel 48 van het regeeringsreglement. II° Het verhoor moet loopen over de daadzaken, waarin termen kunnen worden gevonden tot eene toepassing van een der aangehaalde artikelen op den betrokkene. III° Aan den betrokkene wordt, nadat het verhoor ten aanzien van de hem medegedeelde bezwaren is afgeloopen, de vraag gesteld of hij nog iets te zijner verdediging heeft aan te voeren wat hij niet reeds naar aanleiding der vroegere vragen heeft medegedeeld. IV° Wanneer hij het verlangt en de noodzakelijkheid eener onverwijlde beslissing zich daartegen niet verzet, wordt aan den betrokkene toegestaan zich binnen een hem te stellen termijn nader schriftelijk te verdedigen. V° Een verhoor afgenomen ter zake van of met het oog op eene strafrechtelijke vervolging kan subintreeren voor het verhoor in artikel 48 bedoeld, wanneer daarbij is voldaan aan de hiervoren bij II en III gestelde eischen." " Tegen dit laatste voorschrift openbaarde zich krachtige oppositie, o. a. in het indisch weekblad van het recht.

Nadat het opperbestuur den raad van state had gehoord, verklaarde de minister van koloniën zich in het algemeen met die voorloopig uitgevaardigde voorschriften te kunnen vereenigen, onder voorwaarde dat op een paar punten wijziging zou worden aangebracht. De definitieve regeling, die thans van kracht is, werd daarop in het leven geroepen bij het besluit van den gouverneur-generaal van 1 Mei 1888 no. 24, waarbij alsnu wordt bepaald: I° Het bevel tot oproeping van den betrokkene, ten einde ingevolge artikel 48 van het regeeringsreglement in zijne verdediging te worden gehoord, wordt door het hoofd van gewestelijk bestuur *schriftelijk* verleend, en door een tot het doen van exploiten in strafzaken bevoegd persoon beteekend, om van de *behoorlijke* oproeping, in dat artikel bedoeld, te doen blijken. II° In den oproepingsbrief wordt uitdrukkelijk vermeld, dat de oproeping geschiedt ingevolge artikel 48 van het regeeringsreglement. III° Het verhoor moet loopen over de *daadzaken*, waarin termen worden gevonden tot toepassing van een der aangehaalde artikelen op den betrokkene. IV° Aan dezen wordt, nadat het verhoor ten aanzien van de hem medegedeelde bezwaren is afgeloopen, de vraag gesteld of hij nog iets te zijner verdediging heeft aan te voeren, wat hij niet reeds naar aanleiding der vroegere vragen heeft medegedeeld. V° Het proces-verbaal van het afgenomen verhoor wordt aan den betrokkene voorgelezen en door hem onderteekend. Indien hij niet kan onderteekenen, dan wel de onderteekening weigert, wordt daarvan, onder vermelding der reden van weigering, als die is opgegeven, melding gemaakt in het proces-verbaal. VI° Wanneer hij het verlangt en de noodzakelijkheid eener onverwijlde beslissing zich daartegen niet verzet, wordt aan den betrokkene toegestaan zich binnen een hem te stellen termijn nader *schriftelijk* te verdedigen. VII° Bij de voordracht aan de regeering tot toepassing van den politieken maatregel legt het hoofd van gewestelijk bestuur al dadelijk het proces-verbaal over van het aan den betrokkene ingevolge artikel 48 van het regeeringsreglement afgenomen verhoor. — Bij de bespreking der waarborgen heb ik deze voorschriften ter uitvoering van artikel 48 breedvoerig toegelicht en beoordeeld en aangewezen in welk opzicht ze eenige verbetering hebben aangebracht, in welk opzicht ze van geen belang zijn en welke leemten ze bevatten.

Wanneer we ten slotte vergelijken de waarborgen der ingezetenen onder vigeur van de elkander opgevolgde bestuursstelsels, dan komen we tot het verrassende resultaat: dat de waarborgen voor de individuen uitgebreider waren en van meer beteekenis in een tijdperk waarvan men dit 't minst zou verwachten, onder de O. I. Compagnie, toen de gelegenheid openstond zich bij de justitie in Nederland te beklagen, eene actie in te stellen en bovendien beklag kon geschieden bij Z. D. Hoogheid en Hun Hoog Mogenden; dat het ontwerp-charter van 1803, het credo der conservatieven, een beperkter grondslag aannam voor de toepassing van het recht en ook, behalve

de gewone verantwoordelijkheid van den gouverneur-generaal, toeliet dezen in rechten te betrekken, ter beslissing of er volstrekte willekeur, bijzondere vijandschap of opzettelijke onrechtvaardigheid bestond, terwijl van de toepassing uitdrukkelijk werden uitgezonderd de president en leden van het hoog-gerechtshof; dat het regeeringsreglement van 1806 van den raadpensionaris SCHIMMELPENNINCK de beginselen van het ontwerp-charter consacreerde en de artikelen woordelijk overnam; dat zelfs de instructie van 1807 aan DAENDELS, den dictator, diezelfde beginselen aannam, doch de exceptie voor president en leden van het hoog-gerechtshof liet vervallen, vermoedelijk opdat iedereen des noods zich onder zijn ijzeren vuist zou moeten krommen; dat het regeeringsreglement van 1815 van den Souvereinen Vorst, de beginselen van het ontwerp-charter codificeerende, de zaak goed regelde en, indien aan die regeling nog ware toegevoegd de verplichting tot het hooren van den persoon en de mededeeling van alle stukken aan de staten-generaal, met beteekening van het besluit aan den betrokkene, zoodanige regeling 't meest aanbevelenswaardig was, aangenomen de wenschelijkheid van het behoud der exorbitante rechten in de koloniale staatinstellingen; dat de regeeringsreglementen, die wèl in werking kwamen, die van 1818, 1827 en 1830 bijna geene en dat van 1836 in 't geheel geene waarborgen gaven; dat onder die opvolgende bestuursstelsels slechts één maatregel, die van uitzetting, wettig was aangenomen; dat het tegenwoordig regeeringsreglement van 1854, ten aanzien der grondslagen voor de toepassing, gelijk staat met dat van 1836, 't meest autocratische van deze eeuw, de bevoegdheid tot toepassing veel ruimer heeft gemaakt dan ooit vroeger het geval was en 't eerst het verst is gegaan door het recht toe te kennen drie verschillende maatregelen te nemen; dat evenmin iemand, wie ook, van de toepassing wordt uitgezonderd; dat daarbij één maatregel is aangenomen die het kenmerk draagt van vrijheidsberooving, dus van straf; dat het verwerpelijke criterium der geboorte èn bij de toepassing der rechten èn bij de toegestane waarborgen rechtsongelijkheid te weeg brengt. — Opwekkend is deze vergelijking voorzeker niet. Met het van kracht zijnde regeeringsreglement van 1836 voor oogen, het meest tyrannieke, was de wetgever in 1854 blijkbaar reeds tevreden met de vermeerdering althans van eenige waarborgen, zonder in een onderzoek te treden naar de regelingen van hetzelfde onderwerp in vroegere tijden, waarbij, had men dat vergelijkend onderzoek even als wij ingesteld, het aan zijne aandacht niet had kunnen ontsnappen dat de politieke rechten op onoordeelkundige wijze werden uitgebreid.

Mocht te eeniger tijd, hetzij aan eene geheele, hetzij aan eene partiëele herziening de hand worden geslagen, een in elk geval zeer moeielijke arbeid, dan zal ten aanzien van ons onderwerp de hoofdvraag moeten worden beslist of de „exorbitante" rechten in het samenstel der koloniale instellingen behooren behouden te blijven; dan zal, wat reeds THORBECKE wilde in 1854, het bewijs moeten

worden geleverd dat zonder die exceptioneele maatregelen het bewaren der publieke rust en orde niet genoegzaam is verzekerd en dat, wat eveneens Thorbecke eischte, bewezen worde dat, waar ze tot dusverre werden toegepast, dat belang der openbare rust en orde niet ook langs den gewonen weg te handhaven is geweest en de feiten die gevaar opleverden alleen door de toepassing dier rechten zijn kunnen worden gereprimeerd. En na deze principiëele beslissing zal, bij behoud er van, ernstig overweging verdienen of de rechten van ontzegging van het geheele gebied der koloniën en van aanwijzing eener vaste verblijfplaats in de koloniën niet beter uit onze instellingen verdwenen, en of een wapen als dat van ontzegging van het verblijf op een bepaald aangewezen eiland of een deel er van, niet volkomen voldoende moet worden geacht ter verzekering der rust en orde dáár waar de gevaarlijk geachte handelingen zijn gepleegd. Dan zal tevens behooren te worden voorzien in de vele leemten die in den loop dezer toelichting werden aangewezen.

## VERBETERINGEN:

Op bladzijde 18 regel 15 van onder staat: staatsblad 1890 no. 180 moet zijn no. 188.

Op bladzijde 78 regel 2 van onder staat: contaneerde moet zijn consacreerde.

# HET REGEERINGSREGLEMENT

VAN

# NEDERLANDSCH-INDIË

# HET REGEERINGSREGLEMENT

VAN

# NEDERLANDSCH-INDIË

TOEGELICHT DOOR

Mr. C. W. MARGADANT.

TWEEDE DEEL.

BATAVIA G. KOLFF & Co. | 's GRAVENHAGE MART. NIJHOFF.

1895.

## Artikel 49.

**Behoudens de uitzonderingen bij dit reglement bepaald, worden de ambtenaren benoemd, ontslagen en op pensioen gesteld door den Gouverneur-generaal, overeenkomstig regels, bij algemeene verordening gesteld.**

---

Indisch ambtenaar is hij die, tegen genot van bezoldiging uit 's lands kas, diensten praesteert. Het criterium is de bezoldiging in Indië, waar het gewicht van het ambt op den achtergrond, de bezoldiging er aan verbonden op den voorgrond staat. Onder ambtenaren zijn te verstaan zij die behooren tot den rechterlijken en burgerlijken dienst; om ook de militaire officieren te omvatten bezigt men beter den term landsdienaren, zooals de toelichting op artikel 3 reeds deed zien. De rechtsverhouding van den ambtenaar tot het gouvernement is van publiekrechtelijken aard, wordt dus beheerscht door de beginselen van het publieke recht en naar de regelen hiervan moet die wederzijdsche verhouding worden beoordeeld, niet naar die van het private recht. De ambtenaar verhuurt zijne diensten; het aequivalent voor den arbeid, materiëele of intellectueele of beide, is de bezoldiging. Hierdoor is een rechtsband gelegd tusschen het koloniaal gouvernement en zijne ambtenaren, maar vermits deze als helpers aan de taak die de regeering heeft te vervullen hun oorsprong vinden hetzij in de fundamenteele bepalingen die de regelen bevatten voor die regeering, hetzij in voorschriften daarin wortelende en beide soorten, regeeringsreglement en daarvan emaneerende verordeningen en administratieve voorschriften ter uitvoering, de verhouding regelen der individuen, aangewezen ter vervulling eener bepaalde taak namens het publiek gezag dat hun die taak opdroeg, maar niet regelen de verhouding tusschen de individuen als ingezetenen der koloniën onderling, moeten we spreken van publiek recht. Zal de taak die de regeering als besturende de gemeenschap heeft te vervullen tot haar recht komen dan heeft zij daartoe de hulp noodig van ambtenaren; bij eene gemeenschap die een staat vormt zooals in het moederland, is het doel een ander dan in de koloniën; het doel eener koloniale regeering is een ander dan van den constitutioneelen staat; dat doel is voor deze bezittingen niet om aan de individuen de vrijheden te verzekeren die zij voor hunne algeheele ontwikkeling

behoeven, noch om het complex te brengen tot voortgaande ontwikkeling, maar het doel van de regeering dezer bezittingen is om overeenkomstig bepaald aangegeven regels die bezittingen te besturen in den zin door het moederland gewild en van dat bestuur verantwoording te doen niet aan de bestuurders, maar aan het moederland. Het koloniaal bestuur wordt gevoerd krachtens uitdrukkelijke volmacht, die den last inhoudt en de wijze waarop moet worden bestuurd en ter uitvoering van dien last om te regeeren wordt, al naar mate de regeeringszorg zich uitstrekt over meer of minder deelen, een grooter of kleiner getal helpers gevorderd. In deze koloniën waar het stelsel van bestuur een sterk centraliseerend karakter heeft, breidt die zorg zich uit tot schier alles, zelfs tot allerlei kleinigheden en laat aan de deelen van de gemeenschap geene autonomie, behalve aan de desa's, zoodat de regeeringstaak maar weinig wordt verlicht. In een staat waar autonomie gehuldigd wordt van de deelen die de rechtsgemeenschap vormen zijn de objecten van de staatszorg weinige; hoe meer echter een staat een stelsel van centralisatie huldigt, hoe zwaarder zijne taak; hoe meer vrijheid wordt gelaten aan de individuen, hoe beperkter de regeeringszorg; hoe minder vrijheid, hoe meer werk, als in Indië; maar ook hoe krachtiger de uitvoerende macht, hoe sterker het eenhoofdig gezag en hierdoor bij goede keuze hoe grooter de kans op richtig bestuur. En met ons bestuurstelsel dat altijd niet dan schoorvoetend en noode het koloniaal gebied heeft opengezet voor andere personen dan die voor de vervulling der bestuurstaak noodig waren; dat kolonisatie in oeconomischen zin uitsloot; dat de middelen om tot zelfbestuur en tot meerdere zelfstandigheid van het individu op te leiden als uit den booze verwierp; dat alle contrôle op de handelingen der regeering in de uitoefening harer taak, elke beoordeeling er van verbood, met dat stelsel zijn de ambtenaren niet deelen van een organisme maar raderen in de bestuursmechaniek die hunne beweegkracht ontleenen aan den wil van één, in wiens hand alle raderen uitloopen, den bestuurder, die gemachtigde is van den Souverein en met zijne volmacht, het regeeringsreglement en de instructie, het mechanisch raderwerk in beweging brengt of doet stilstaan. Is een rad stroef, loopt het warm, weigert het dienst, wordt het onbruikbaar, dit alles uitsluitend ter beoordeeling van den meester, dan wordt het vervangen door een nieuw dat dezelfde functie van het oude overneemt. Het gebruiken van dit beeld toont aan hoe in den kolonialen dienst *dit* beginsel geldt voor den burgerlijken landsdienaar: volkomen en algeheele afhankelijkheid van de koloniale regeering, uitvoerder van den wil van den regeerder en dit laatste onderstelt dus stipte, lijdelijke opvolging der bevelen van den hiërarchisch hoogeren ambtenaar. Deze beginselen gelden als regel doch worden ten aanzien van sommige takken van den kolonialen dienst getemperd, door die volkomen afhankelijkheid van de koloniale regeering voor zeer enkele landsdienaren te wijzigen en waartoe de noodza-

kelijkheid dan voortspruit uit de omstandigheid dat deze weinige landsdienaren anders de hun opgedragen taak niet ten volle zouden kunnen uitvoeren; eene tempering bij voorbeeld gelegen in de onttrekking aan den gouverneur-generaal der benoemingen van enkele hoofdambtenaren en opperofficieren; tempering van het beginsel ook door de wetten zelve die aan enkele categorieën van ambtenaren, zooals de met rechtspraak belaste, eene zekere mate van zelfstandigheid laten moet in de uitoefening hunner taak; tempering vooral ook door de wijze van opvatting der regeeringstaak en het beleid van den regeerder in de koloniën, eene wijze en een beleid die met het bestaande regeeringsreglement geheel verschillend wezen kan, al naar de personen die de waardigheid bekleeden, vermits het regeeringsreglement gebleken is tot richtsnoer te kunnen strekken voor bewindslieden van geheel uiteenloopende richting, voor den meest behoudenden, den vooruitstrevenden, den reactionairen bewindsman. Voor het Janus-karakter van dat bestuursreglement pleit dat wel, minder voor eene consequente koloniale politiek.

Die afhankelijkheid van het centraal gezag was ook het beginsel onder de O. I. C., doch in de toepassing ruwer en scherper; het was toen een zeer noodzakelijk principe, want het doel van dat handelslichaam was uitteraard een ander dan van een staats- of koloniaal bestuur; de compagnie had voor verwezenlijking van haar doel vooral handen noodig, kwamen er hoofden bij dan was dit een buitenkansje; zij lette niet op de hoedanigheid, als het gevorderde aantal er maar was; waarborgen voor eene goede vervulling van taak of ambt vroeg ze niet, evenmin waarborgen voor eerlijkheid en onkreukbaarheid en de aanwijzing om „in het nomineeren en stellen van staten en officiën de koenste en getrouwste te verkiezen" was eene phrase, goed voor het papier. Waar derhalve noch op de opleiding, noch op geschiktheid, noch op bekwaamheid, noch op moraliteit metterdaad werd gelet en het al wel was zoo er een mom van gehuichelde vroomheid werd vertoond, daar kan men nagaan uit welke elementen het personeel der compagnie was saamgesteld. Sommigen hebben geene kleuren schel genoeg, anderen geene woorden scherp genoeg gehad om het beeld er van te schetsen. Dat standpunt komt mij niet het juiste voor, want het ambtelijk personeel onder de compagnie was het product van haar stelsel en paste daarin. Vele 19de eeuwsche beoordeelaars van 17de en 18de eeuwsche toestanden legden een maatstaf aan die niet deugt. Men moet zich niet hierover verwonderen dat het personeel van de O. I. C. over het geheel zoo ontzaggelijk vicieus was — ik bezig nog eene zachte uitdrukking in vergelijking met de epitheta van anderen — maar wel hierover dat die tijden nog zulke uitstekende persoonlijkheden hebben opgeleverd. Dat was niet door maar ondanks het stelsel van schriele bezoldiging, met vrijheid zich op ongeoorloofde wijze te verrijken. Geheel onopgemerkt ging de intern ongezonde toestand niet voorbij; de gouverneur-generaal van Imhoff, een fatsoenlijk man uit een

deftig geslacht, was de eerste die op dien toestand wees, op het contagium dat in alle klassen heerschte. Eenige opleiding althans, eenige ontwikkeling hoe gering ook achtte hij noodzakelijk en hij waagde ook eene poging tot verbetering, die echter vruchteloos bleek. Bovendien dáárvoor waren de bewindhebbers eigenlijk niet te vinden, want al was het nog zulk eene kleine hervorming, ze zou geld kosten en op hoe kleine schaal ook aangelegd, er waren uitgaven mede gemoeid, waartegenover geene dadelijke winsten stonden en aan dat oor was men doof, want het parool was zoo weinig mogelijk uitgeven en zoo veel mogelijk ontvangen en met zulk een stelsel kon men geene groote eischen stellen aan het personeel, dat zich dan maar op andere wijze zelf hielp. *Tout gouvernement a les fonctionnaires qu' il mérite*, heeft een fransch staatsman zeer juist opgemerkt. De kiem der ontbinding van de compagnie was al bij hare geboorte aanwezig; hare ambtenaren hielpen mede aan haar bestaan te knagen, totdat ze zieltoogde en op erbarmelijke wijze den geest gaf, door niemand betreurd, eene akelige doode!

De staatscommissie van 1803 legde in haar rapport den vinger op de vieze wond, zij stelde den vroegeren vicieusen toestand in een helder licht, hekelde scherp de „onnoemelijke misbruiken” die volgens haar vooral in het gouvernement van Java's noordooskust een grooten omvang hadden genomen en „meermalen tot de schandelijkste afpersingen van inlanders en chineezen hadden aanleiding gegeven;” de artikelen 42—53 van het ontwerp-charter handelden zeer uitvoerig over de ambtenaren en de thans bestaande voorschriften zullen aanleiding geven tot vergelijking met de toen voorgestelde regeling. Daendels gebruikte den bezem in dezen hoek van den Augiusstal, maar kwam tot een ander uiterste, hij verbood alle niet uitdrukkelijk toegestane voordeelen op straffe des doods! Maar tegelijk bracht hij verbetering in de tractementen. Zijne maatregelen ten dezen aanzien tastten het euvel echter niet aan in zijn oorsprong, want niet door draconische bedreigingen maakt men van een bedorven ambtenaarspersoneel eensklaps als door een tooverslag een onkreukbaar corps landsdienaren; die bedreigingen strekten veeleer om de sluwsten op middelen bedacht te doen zijn ter ontduiking, vrij gemakkelijk bij zoo verre afstanden. Alleen door de bron, door eene geheel zuivere bron verkrijgt men een corps ambtenaren, dat alleen eer en plicht kent en toewijding aan 's lands dienst. En de bron bleef onder Daendels even troebel als te voren. De toestand der ambtenaarswereld in Indië was dus nog maar weinig veranderd bij de komst van Raffles. Was het wonder dat een man wiens leven zich niet gericht heeft op bevrediging van eigen belangen maar die het besteed heeft aan de grootheid van zijn vaderland en aan wien in de Gids van Februari 1892 door den heer Fransen van de Putte zeer van pas een flink woord van waardeering werd gewijd, was het wonder dat hij diep verontwaardigd was en aan die verontwaardiging lucht gaf? Was het

te verwonderen van den man van groote bekwaamheid, dat hem vooral de onbekwaamheid en onkunde der toenmalige ambtenaren trof? Maar zijn bestaan was te kort om blijvende verbetering voor te bereiden en ook onder de commissarissen-generaal kwam hiervan niets. Eerst onder den gouverneur-generaal VAN DER CAPELLEN zien we door de resolutie van Maart 1819, opgenomen in staatsblad no. 34 van dat jaar, eene poging gedaan om althans eenige taalkennis van de ambtenaren te vorderen, want wel werd er allerlei slag van lui uit Nederland gezonden, lang niet de room van de natie, om in den kolonialen dienst te treden, maar het peil van hunne geschiktheid was zeer laag, om niet eens te gewagen van het zedelijk peil. Zeer juist wees reeds toen die resolutie aan dat eene grondige kennis van de landstaal een onontbeerlijk vereischte is tot behoorlijke vervulling van elk ambt in Indië, maar het heeft niettemin tot 1893 geduurd eer men van die waarheid doordrongen bleek en dan nog maar gedeeltelijk zelfs, zooals we zullen zien. In 1819 dan werd bepaald dat bij bevordering de voorkeur zou gegeven worden aan die ambtenaren welke kennis hadden van de landstaal en ten aanzien van enkele categorieën van in functie zijnde ambtenaren, nl. de assistent-residenten, de gewestelijke secretarissen en de griffiers bij de inlandsche rechtbanken en alle opzieners bij het binnenlandsch bestuur werd bepaald dat zij binnen één jaar de landstaal van het gewest waar ze geplaatst waren zich in die mate moesten hebben eigen gemaakt dat zij zonder hulp van een tolk en zonder zich met het Maleisch te behelpen, hun ambt zouden kunnen waarnemen. Na twee jaren zouden ze de landstaal volledig moeten kennen. De residenten werden verplicht om tweemaal 's jaars aan den gouverneur-generaal in te zenden staten met aanteekening der vorderingen door ieder ambtenaar gemaakt en bleek dan na verloop van de gestelde twee jaren dat de kennis gebrekkig was, dan zouden ze als ongeschikt voor bevordering worden gesignaleerd en hun tractement zelfs met een vierde gedeelte worden verminderd. Praktisch was zulk een stimulans zeker. Het beoogde doel was voortreffelijk en de schrik sloeg den ambtenaren om het hart maar die poging bleef alleen eene poging op papier; er was toch wêer zoo'n doodende clausule in de resolutie opgenomen die haar van den aanvang af verlammen moest in de uitvoering; een paar mazen in het net bleven open, wat ook nog altijd het geval is, en door die mazen kropen al de onkundige ambtenaren. Hooge ouderdom of andere omstandigheden zouden eene uitzondering opleveren. Welnu, die uitzonderingen werden tot regel gemaakt, waardoor eene algemeene verbetering werd tegengehouden en aan die „andere omstandigheden" klampte ieder zich vast terwijl de residenten van dien tijd juist niet allen even geschikt waren om de vorderingen der onder hen dienende ambtenaren te beoordeelen. Tegelijk zouden eenige ambtenaren en jongelingen, zich onderscheidende door leergierigheid, schranderheid en goed gedrag worden gekozen om

als élèves voor de inlandsche talen te worden opgeleid en daartoe worden geplaatst in verschillende deelen van den archipel, maar vreemd is het te zien welke deelen daartoe werden aangewezen, n.l. Amboina en Batavia, waar ze zich dan op de brabbeltaal die het Moluksche en het Bataviasche maleisch wordt genoemd, konden toeleggen; en Soerabaia, vermoedelijk om zich het madoereesch eigen te maken, maar ook en verklaarbaarder, te Jogjakarta om het javaansch, te Macassar om het boegineesch en macassaarsch, te Malakka om het maleisch te kunnen bestudeeren. Van praktisch inzicht getuigde deze maatregel voor die tijden, bij gemis van eene inrichting tot opleiding van ambtenaren, evenals zoovele andere maatregelen uit dat tijdperk blijk geven van doorzicht. En hoe groot gewicht gehecht werd vooral aan de kennis der taal van het volk waar de ambtenaar zijn werkkring vindt blijkt nog uit de latere resolutie van du Bus, in 1826 genomen, waarbij nader uitdrukkelijk werd aangedrongen om toch bij alle ambtenaren de taalkennis te bevorderen in aansluiting aan hetgeen van der Capellen ook na de uitvaardiging zijner voorschriften van 1819 herhaaldelijk had geëischt. Bij de reorganisatie van het beheer der landelijke inkomsten in 1827 werden de in 1818 gecreëerde opzieners gemaakt tot controleurs van de landelijke inkomsten, werd voor hen verplichtend gesteld grondige kennis van het maleisch en zooveel mogelijk ook van het javaansch en bij elke bevordering, er waren drie klassen van controleurs, moest blijken van vermeerdering der kennis dier talen, terwijl voor bevordering tot assistent-resident en secretaris de kennis der beide talen geëischt werd; tevens riep du Bus de surnumeraire ambtenaren, de latere aspirant-controleurs in het leven, van wie echter toen iets minder gevorderd werd dan thans, lezen en schrijven van het nederlandsch en een beetje maleisch was voldoende; wie nu als surnumerair ambtenaar in 's lands dienst wilde treden moest zich wenden tot den directeur van 's lands middelen en domeinen met een certificaat van den resident dat de requestrant kon lezen en schrijven en wat maleisch kende. In 't jaar 1825 liet de regeering in Nederland zich voor 't eerst aan de zaak gelegen liggen en nam een maatregel om het gehalte der ambtenaren voor den indischen dienst te verbeteren. Koning Willem I was van oordeel dat de bestaande bepalingen met vrucht door andere konden vervangen worden en het koninklijk besluit, opgenomen in staatsblad 1825 no. 32, waarbij nu voor 't eerst eenige regelen omtrent de benoembaarheid van ambtenaren voor den indischen dienst werden gesteld, is van kracht gebleven tot aan 1864; het zoogenaamde „radicaal" voor indisch ambtenaar werd in 1825 ingesteld; de ambtenaren werden verdeeld in drie klassen; de eerste bevatte allen die gegradueerd waren, in welke faculteit ook, niet beperkt tot de in de rechten gegradueerden maar allen die eene academische opleiding hadden genoten en gepromoveerd waren; tot de tweede klasse behoorden zij die ook eene academische opleiding hadden maar niet promoveerden, doch eenig

academisch examen *cum laude* hadden afgelegd; in de derde klasse werden gerangschikt alle anderen die lager en wat toen verstaan werd onder middelbaar onderwijs hadden genoten. Zij die in nederlandschen dienst waren en een ambt bekleedden niet beneden den rang van commies zouden als ambtenaar 1e klasse, en zij die een rang hadden van adjunct-commies in Nederland zouden als ambtenaar 2e klasse kunnen worden uitgezonden. Speciale eischen voor den indischen dienst werden niet gesteld, doch na 1827 golden de bepalingen der resolutie van DU BUS voor hen die als controleurs bij de landelijke inkomsten werden geplaatst ten aanzien der kennis van de beide hoofdtalen. Zij die zich in Nederland beschikbaar stelden voor den indischen dienst werden dan in eene der drie klassen geplaatst, maar zonder eenig voorafgaand onderzoek naar hunne geschiktheid voor den dienst in Indië. Als regel gold dat alleen ongehuwde personen werden uitgezonden. Geene gratificatie noch vrije overtocht werd genoten. Bij aankomst in Indië bedroeg het nonactiviteits tractement *f* 150.—, *f* 100.— en *f* 75.—, al naar de klasse. Het besluit van 1825 stelde ook den eisch van onbesproken zedelijk gedrag om herhaling te voorkomen van hetgeen tot dusver vaak voorkwam, dat maatschappelijke en zedelijke schipbreukelingen goed genoeg werden geacht voor den dienst in de koloniën; maar vreemd genoeg werd de voornaamste eisch, die ook pas in 1893 tot zijn recht zou komen, toen niet gesteld, dat n.l. de uitgezondenen fysiek volkomen geschikt zouden moeten zijn. Bij den weinigen lust in den kolonialen dienst durfde men blijkbaar in 1825 zoover niet gaan in zijne eischen, die men beperken moest tot de poging om de moreel gedéclasseerden te weren. Of nu daarom onder de werking van dit besluit alleen personen zijn uitgezonden *integer vitae scelerisque purus* is eene andere vraag. Alle ambtenaren die reeds in Indië dienden en eene benoeming hadden van den gouverneur-generaal, niet van eene lagere autoriteit, werden geacht het radicaal te bezitten en konden derhalve voor bevordering in aanmerking komen, doch de indische regeering moest eveneens tot eene classificatie dier bestaande ambtenaren overgaan en de staten daarvan inzenden aan den minister van koloniën. Voortaan zou nu het radicaal verplichtend en wie niet tot eene der drie klassen van ambtenaren behoorde dus niet benoembaar zijn, noch bevorderd kunnen worden. Al heel spoedig kwam er in Indië de klad in en, wellicht ook noodgedwongen, ging de indische regeering voort bij den burgerlijken dienst te benoemen en te bevorderen wie ze wilde, zonder te vragen of zij daarvoor in aanmerking konden komen en zonder te letten op het koninklijk besluit van 1825. Als regel gold nu uitzending van ambtenaren uit Nederland en dat toen nog niet gedacht kon worden aan de mogelijkheid om in Indië zelf de gelegenheid te openen die toegang tot den dienst geeft, ligt voor de hand waar de nederlandsche maatschappij in deze koloniën alstoen nog zoo klein was; voor de uitzending en voor bevordering

der bestaande ambtenaren gold rechtens de voorwaarde van bezit van het radicaal maar feitelijk handelde men alsof het besluit van 1825 niet bestond. BAUD, die door zijne betrekking als directeur voor de zaken der O. I. bezittingen aan het departement van koloniën zeker den grootsten invloed had uitgeoefend op de totstandkoming van het koninklijk besluit van 1825 eischte dan ook later in 1834 als gouverneur-generaal ad interim dat het zou worden gehandhaafd en eischte nu bij staatsblad 1834 no. 12 van alle departementen van algemeen bestuur en verder van alle ambtenaren, bij elk advies, rapport of voordracht tot aanstelling van ambtenaren boven den rang van commies het bewijs dat de voorgedragene in het bezit van het radicaal van indisch ambtenaar was. Tijdens BAUD werd hieraan een weinig de hand gehouden maar zelf wees hij bij eene resolutie eenige maanden vóór zijn vertrek genomen en met goedkeuring des Konings een zeer groot aantal ambten aan, waaronder zelfs de controleurs 3e klasse en de surnumeraire ambtenaren bij de landelijke inkomsten, waarvoor het bezit van het radicaal niet verplichtend zou zijn; de resolutie werd afgekondigd door zijn opvolger DE EERENS in staatsblad 1836 no. 35. Doch al spoedig ging het den ouden sleur ook bij die ambten waarvoor het radicaal wel een vereischte was gebleven. Nu was nog altijd niet voldaan aan den uitdrukkelijken last in fine van artikel 10 van het besluit van 1825 aan de indische regeering verstrekt, om opgaven in te dienen van de ambtenaren met en zonder het radicaal en staten van de classificatie der toen bestaande ambtenaren die eene aanstelling hadden van den gouverneur-generaal; men liet hier iedereen promotie maken, onverschillig of hij kon of niet volgens de bestaande voorschriften; men benoemde iedereen of hij het radicaal had of niet, behoudens de bange twee jaren van de scherpe resolutie van BAUD; dat duurde zoo voort ondanks de herhaalde aanschrijvingen van den minister die voor eene nadere definitieve regeling steeds zat te wachten op die staten. In aansluiting aan het besluit van 1825 had VAN DEN BOSCH ter bevordering van het altijd overwegend geachte beginsel der noodzakelijkheid van kennis der inlandsche talen in 1832 opgericht het instituut te Soerakarta voor de javaansche taal waar tien élèves konden worden opgenomen, waarvan vier bepaaldelijk den christelijken godsdienst moesten belijden, allen met een toelage uit 's lands kas en bovendien een vast aantal jongelieden, uitgezonden door het nederlandsch bijbelgenootschap tot het aanleeren der javaansche taal, zonder toelage, en die bestemd waren zendeling te worden. Allen moesten wonen in het gebouw van het instituut. Het personeel bestond uit een europeeschen directeur en twee javaansche onderwijzers. Reeds in 1834 had eene reorganisatie plaats en werd als doel van het instituut omschreven om jonge ambtenaren in de gelegenheid te stellen eene wetenschappelijke kennis van de javaansche taal te verkrijgen en bekendheid met de wetten, geschiedenis en volksinstellingen der javanen, ten einde met meer vrucht bij het binnen-

landsch bestuur werkzaam te kunnen zijn en tot hoogere betrekkingen daarbij op te klimmen. Tevens zouden ze geoefend moeten worden in de bestuurstaak en wat daarmede verband houdt als ook in bureauwerkzaamheden, waartoe hun werk zou worden opgedragen door den resident en den assistent-resident van Soerakarta, terwijl de minst bedreven leerlingen beurtelings den residentieraad, een rechterlijk college, zouden bijwonen om als tolk dienst te doen en voorts de kundigste élèves gedurende vier maanden, van Juni tot September, elk jaar naar verschillende residentiën zouden gezonden worden om onder de leiding van de residenten geoefend te worden in de verschillende deelen van het bestuur en ook in de rechtspraak. Het doel was derhalve een theoretisch en een praktisch. Het getal élèves werd uitgebreid met twee, speciaal om als translateurs te worden opgeleid. Het internaat verviel. De tien voor het binnenlandsch bestuur bestemde élèves zouden als surnumeraire ambtenaren van de landelijke inkomsten te Soerakarta worden gedetacheerd met eene bezoldiging van *f* 100.— 's maands met verhooging van *f* 50.—, in 1842 verminderd tot *f* 25.—, bij het slagen in het overgangsexamen na elken cursus, doch wie na drie jaren blijken gaf onvatbaar te zijn om zich de vereischte bekwaamheden eigen te maken zou van het instituut worden verwijderd en als commies of klerk op een bureau worden geplaatst. Twee europeesche onderwijzers in het javaansch werden in 1834 aan het personeel toegevoegd. Het programma der leervakken was goed maar veel te eenzijdig; het was eigenlijk eene studie van javaansche antiquiteiten. Ondanks der korten duur van het bestaan heeft het instituut bekwame ambtenaren opgeleverd, ik noem alleen de latere residenten SOETELIEF en LAMMERS VAN TOORENBURG en den zendeling GERICKE. In verband met de maatregelen in Nederland genomen werd het bij besluit van den vice-president van den raad van Indië, waarnemend gouverneur-generaal MERKUS, den 1en Februari 1843 opgeheven. Die opheffing was te betreuren; dat instituut, het eerste, had een zetel kunnen worden van kennis en wetenschap; het had door doelmatige hervormingen en vooral door oordeelkundige uitbreiding en indeeling van het leerprogramma wel degelijk aan het doel der oprichting om een voldoend aantal bekwame ambtenaren op te leiden in Indië kunnen voldoen en wanneer in het tienjarig tijdvak van zijn bestaan de wenschelijk gebleken verbeteringen door de toenmaals nog zooveel machtiger gouverneurs-generaal waren tot stand gebracht, dan zouden deze door de moederlandsche regeering zeker niet zijn gedesavoueerd die de pogingen veeleer zouden hebben gesteund omdat juist VAN DEN BOSCH het instituut in het leven riep; dan zou het niet noodig zijn geweest om de opleiding der ambtenaren voor den kolonialen dienst tot 1864 toe enkel en uitsluitend zooveel gebrekkiger in Nederland te doen geschieden, maar zou de gelegenheid zijn gehandhaafd om de jeugdige ambtenaren, zoowel uit Nederland als uit Indië, zich in het hart van Java verder te doen bekwamen

voor hun ambt. De opheffing van het Solosche instituut was een gevolg van de oprichting der Delftsche academie. Men zat in Nederland nog altijd te turen of de gevraagde staten uit Indië ook kwamen opdagen, maar ze kwamen niet. Nu was inmiddels GERICKE, de bekende kenner van het Javaansch, in Nederland gekomen en ijverde met den bekwamen ROORDA voor eene inrichting tot indologische studiën in Nederland zelf, van oordeel dat het vereischte getal ambtenaren niet in Indië kan verkregen worden. Toen kan die meening juist zijn geweest, thans is ze dit niet meer sedert de europeesche maatschappij in deze koloniën zoo verbazend is toegenomen. BAUD, toen ook in het moederland, steunde hen, hij was 't immers geweest die tijdens zijn verblijf in Indië het bewijs van het radicaal had geëischt bij elke benoeming. De steun van BAUD beteekende destijds alles en Koning WILLEM II die persoonlijk altijd getracht heeft de algemeene belangen te bevorderen, steunde BAUD. De zaak kreeg dus haar beslag. Nu bestond er te Delft eene inrichting tot opleiding van ingenieurs en daaraan werd eene afdeeling toegevoegd tot opleiding van indische ambtenaren, het geheel onder de benaming van Koninklijke Delftsche academie; die afdeeling voor indologische studiën was nu een object van staatszorg en een koninklijk besluit stelde voor het eerst in 1842 regelen van benoembaarheid voor de indische ambtenaren. Er werden drie klassen aangenomen; ambtenaren der eerste klasse waren de doctoren in de rechten die aan de Koninklijke academie te Delft een voldoend examen hadden afgelegd in de taal-, land- en volkenkunde van N. I., zij waren benoembaar tot alle ambten; ambtenaren van de tweede klasse waren zij die niet gepromoveerd waren doch het laatstbedoelde examen hadden afgelegd, zij waren benoembaar tot alle ambten, behalve bij de rechterlijke macht; ambtenaren van de derde klasse waren zij die noch gepromoveerd waren in de rechten, noch het examen in de taal-, land- en volkenkunde van N. I. hadden afgelegd, zij waren benoembaar tot de lagere betrekkingen alleen, onder voorbehoud van ook hiervoor bepaalde eischen van geschiktheid te stellen. Voor de benoembaarheid bij het algemeen en het binnenlandsch bestuur werd dus een staatsexamen verplichtend gesteld dat enkel zou worden gehouden te Delft. Algemeene ontsteltenis in de europeesche maatschappij van Indië! Om toegang te kunnen krijgen tot den kolonialen dienst in andere dan ondergeschikte betrekkingen was een examen noodig dat uitsluitend in Nederland zou worden afgenomen en waartoe de gelegenheid om zich in Indië te bekwamen tegelijk werd afgesneden. Dat was nu het resultaat van het gemis van voorstellen der indische regeering tot hervorming of voorziening, van het dralen en talmen met de inzending der opgevraagde statistieke tabellen die eindelijk voor den dag kwamen toen het te laat was. Men heeft destijds in Indië de gelegenheid verwaarloosd om stem in het kapittel te hebben en tevens de belangen van den dienst en van de ingezetenen van Indië miskend. Als een

donderslag, en een tropische nog wel, viel dàt bericht hier neêr; het begon te gisten in de gemoederen der talrijke ouders die genoodzaakt werden hunne kinderen naar Nederland te zenden, wilden ze hun eene voegzame betrekking in den indischen dienst verschaffen; het smeulde van 1843 af, de ontevredenheid klom steeds, de klachten stegen, maar ook zag men een lichtstraal in de meerdere aandacht en belangstelling die zich in Nederland juist in die jaren in deze bezittingen begon te openbaren; de hoop werd verlevendigd toen zich ook daar andere stemmen lieten hooren die het goed recht der nederlanders in Indië bepleitten bij de nederlanders in het moederland; en in het ook voor Indië gedenkwaardige jaar 1848 zou er eene krachtige spontane uiting plaats grijpen, die zich juist concentreerde om de klachten over de miskenning in deze zaak ondervonden en waarover de toelichting van artikel 111 nader licht werpen zal. Die afdeeling van de Delftsche academie leverde echter te weinig af; het te kort aan ambtenaren in Indië werd steeds grooter en dit was de oorzaak dat men allengs begon met het intreden in den kolonialen dienst gemakkelijker en aanlokkelijker te maken door verschillende middelen; een koninklijk besluit in staatsblad 1859 no. 58 werd uitdrukkelijk gemotiveerd door het feit dat geen toereikend getal ambtenaren voor de behoeften van den dienst werd geleverd, wijzigde het besluit van 1842 en bepaalde dat zij die van den vierjarigen cursus twee jaren met vrucht hadden doorloopen en tot het derde studiejaar waren toegelaten tot kandidaat-ambtenaren voor den kolonialen burgerlijken dienst konden benoemd worden; ergo midden uit de studie gerukt en met halve kennis toegerust was men zonder nader examen benoembaar; voorts werd de dienst opengesteld voor ieder die het candidaats examen in welke faculteit ook minstens *cum laude* hadden afgelegd en zij die aan het eindexamen der toenmalige Groningsche landbouwschool uitstekend hadden voldaan, beide categoriën na een tweejarigen cursus te Delft te hebben doorloopen, terwijl om in de behoefte aan ambtenaren reeds dadelijk te kunnen voorzien de gouverneur-generaal bevoegd werd verklaard om advocaten, die zeven jaren de praktijk hadden uitgeoefend, na advies van het hooggerechtshof, tot rechterlijke ambtenaren te benoemen en in Indië werd gedurende twee jaren in 1859 en 1860 aan de geschiktste ambtenaren derde klasse met minstens vijf jaren diensttijd de gelegenheid geopend tot het afleggen van een vergelijkend examen, waarna twintig der geslaagden zouden kunnen bevorderd worden tot ambtenaren tweede klasse en in het vervolg zou de gouverneur-generaal tot ambtenaren derde klasse kunnen benoemen zonder examen allen die vijf jaren dienst hadden. Mochten al deze maatregelen nog geen voldoend getal aanlokken dan zou de Koning tot ambtenaren der eerste en tweede klasse kunnen benoemen ieder die in welke faculteit ook gepromoveerd was, ja zelfs ieder ander die maar geschikt werd geacht. Door deze laatste bepaling die de geheele regeling vrij wel verlamde was de toegang tot den indischen dienst dus wagewijd

opengezet voor iedereen zonder eenigerlei waarborg van de voor dien dienst vereischte bijzondere kundigheden. Al die lokpremies geven wel iets maar niet veel en in Indië was nog altijd niet voldaan aan den sedert 1848 steeds dringenden eisch, dat ook daar de gelegenheid zou worden gegeven zich voor te bereiden tot het examen voor den indischen dienst, evenmin tot het afleggen er van. Hieraan werd in 1864 eerst te gemoet gekomen, toen eene geheel nieuwe regeling der benoembaarheid tot indisch ambtenaar op voordracht van den minister FRANSEN VAN DE PUTTE bij koninklijk besluit tot stand kwam, waarvan het gewicht voor Indië lag in artikel 8, voorschrijvende dat het grootambtenaarsexamen zoowel in Indië als in Nederland jaarlijks zou worden afgenomen. Tegelijk werd in artikel 15 van het koninklijk besluit dier eerste regeling van 1864 de uiterst milde en edelmoedige bepaling opgenomen dat geacht zouden worden in het grootambtenaarsexamen te zijn geslaagd: 1° zij die bij de inwerkingtreding dier regeling in het bezit waren van het radicaal van oostindisch ambtenaar en 2° zij die op dat tijdstip als ambtenaar bij het burgerlijk bestuur in dienst waren op eene bezoldiging van *f* 150.— 's maands of hooger. Een besluit van Februari 1866 in bijblad no. 1791 breidde de sub 2° genoemde categorie uit tot álle ambtenaren en beambten, onder welke laatste uitdrukking begrepen worden zij die eene lagere bezoldiging dan *f* 150.— 's maands hebben; dit gouvernementsbesluit heeft als in strijd met artikel 15 van het koninklijk besluit van 1864 nooit verbindende kracht gehad zoodat daaraan nooit de fictie van het verkregen diploma kan worden ontleend. Aan de rechtmatige grieven der europeesche maatschappij in Indië werd, zij het spade, te gemoetgekomen, waarvoor den minster VAN DE PUTTE de eer toekomt. In verband hiermede werd in 1864 de rijksinstelling te Batavia tot opleiding van ambtenaren opgericht en zeer irrationeel als eene afdeeling aan het in 1860 opgerichte en sedert gereorganiseerde gymnasium Willem III toegevoegd. De staatszorg breidde zich over dat onderwijs ter voorbereiding tot het grootambtenaarsexamen uit in Indië en ook in Nederland waar na de opheffing van de Delftsche academie, die vervangen werd door de polytechnische school, te Leiden eveneens eene rijksinstelling tot opleiding van ambtenaren voor den indischen dienst werd gevestigd, waarin het gemeentebestuur van Delft alstoen aanleiding vond om, nu de indologische afdeeling der academie tevens verviel, eene gemeenteinstelling ter voorbereiding tot het ambtenaarsexamen op te richten. Scherpe mededinging, die niet altijd aan de intensiteit van het onderwijs ten goede kwam, ontstond tusschen de rijksinstelling te Leiden en de gemeenteinstelling te Delft. Met de nieuwe wet op het hooger onderwijs in Nederland werden in 1876 aan de rijksuniversiteit te Leiden leerstoelen opgericht voor de indologische wetenschappen en deze als vakken van hooger onderwijs erkend; de rijksinstelling verloor haar reden van bestaan en de leeraren er aan verbonden werden hoogleeraren aan de

rijksuniversiteit in de verschillende leervakken; nu is evenwel de studie aan eene hoogeschool, wier doel is wetenschappelijke mannen te kweeken, iets anders dan de opleiding tot een staatsexamen aan eene daartoe bestemde inrichting waarvan het doel deels ook een wetenschappelijk is maar meer nog het verschaffen van de gelegenheid om zich voor een examen te bekwamen, zoodat het gemeentebestuur van Leiden in 1876 hetzelfde deed wat Delft in 1864 had gedaan en ook eene gemeenteinstelling in het leven riep in het bijzonder bestemd tot de opleiding van ambtenaren en het doceerend personeel bestond voor een deel uit de hoogleeraren in de indische vakken aan de universiteit, voor een deel uit leeraren voor een bepaald vak. Voor den staat was geen reden om in Nederland voor eene rijksopleiding te zorgen; de staat deed veel, zeer veel, toen hij in het belang der wetenschap tal van nieuwe leerstoelen voor hooger onderwijs had ingesteld en waar de autonome deelen van den staat, de gemeenten Delft en Leiden, voor inrichtingen tot voorbereiding voor het staatsexamen zorgden, bestond er geen enkele reden zulk eene opleidingsschool tot een object van staatszorg te maken. Iets heel anders geldt voor Indië om het verschil in regeerstelsel van koloniën en moederland. De concurrentie bij het afleveren van ambtenaren tusschen Delft en Leiden nam toe en om een zekeren voorrang te verkrijgen begon men te Delft zijne toevlucht te nemen tot het openen der gelegenheid om onderwijs te erlangen in alle denkbare indonesische talen, niet ter bevordering der wetenschap, want hiertoe schoten de wetenschappelijke krachten te kort, maar om gebruik te maken van de zeer onoordeelkundige bepaling, nu gelukkig verdwenen, dat een voldoend cijfer in eene niet verplichte taal bij het examen behaald voor de eindranglijst zou medetellen; onder dat ongelukkige régime kwam eigenlijk geene enkele taal tot haar recht en stonden candidaten wier geheele examen ontegenzeggelijk van degelijker studie getuigden achter bij de beunhazen die in drie, vier of vijf talen blijken gaven van hunne zeer oppervlakkige kennis doch door het behaalde totaalcijfer eene hoogere plaats op de ranglijst verkregen en daardoor hen achter zich lieten die, wat in Leiden regel was, beter onderlegd waren, maar in twee talen alleen; vermits het doel van elken candidaat zich uitsluitend richt op het slagen in het examen en Delft in dit opzicht betere resultaten afwierp, begon de toevloed van candidaten zich naar Delft te keeren en sleepte de gemeenteinstelling te Leiden een kwijnend bestaan voort, zoodat naar het oordeel van het gemeentebestuur de resultaten niet in verhouding stonden tot de aanzienlijke uitgaven, waarom de gemeenteraad van Leiden tot de opheffing besloot, zoodat Delft geene mededinging in Nederland meer te duchten had. Maar vermits het behoud der gemeenteinstelling te Delft altijd précair blijft en afhankelijk van den wil van den gemeenteraad waarvan de samenstelling weêr afhankelijk is van de kiezers en de vraag reeds geuit werd of de groote onkosten die aan de gemeente-

instelling worden besteed en gedragen door de belastingschuldige burgerij wel werden opgewogen door de voordeelen, directe en indirecte, aan het bezit der instelling verbonden, waar het grootste deel van de daar studeerende jongelingschap bij voorkeur te 's Hage woont, althans vaker elders vertoeft dan in het grafstille Delft, blijft het Damocleszwaard der opheffing voortdurend boven die instelling zweven. Om te trachten hieraan te ontkomen werden er van uit Delft herhaaldelijk pogingen aangewend om de gemeente-instelling te maken tot eene rijksinstelling, de gemeenteruif te vervangen door de staatsruif en de minister KEUCHENIUS werd tijdens zijn kortstondig ministerschap in dien zin gepolst en scheen te weifelen, doch zijn ambtgenoot voor binnenlandsche zaken, van oordeel dat dan eene herziening van de wet op het hooger dan wel op het middelbaar onderwijs moest vorafgaan, weigerde hieraan ter wille van deze zaak mede te werken, waarna het advies van de indische regeering werd ingewonnen ook over het denkbeeld om over te gaan tot herziening van de eischen voor het grootambtenaarsexamen. In een helder, zakelijk en klemmend advies, nauwgezet voorbereid door adviezen van verschillende ambtelijke en deskundige autoriteiten, verklaarde de gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK zich tegen den wensch van uit Delft, om de gemeenteinstelling te herscheppen in eene rijksinstelling aldaar, vermits de staatszorg wel verre van het onderwijs in de indologische vakken te verwaarloozen, het uitnemend behartigde te Batavia en ook te Leiden, terwijl die bewindsman de bestaande opleiding aan de rijksinstelling te Batavia, die zich, evenals trouwens geheel het overige onderwijs, in de warme belangstelling van dien landvoogd mocht verheugen, zeer prees en eene uitbreiding van den leergang en verzwaring van het examenprogramma ontried, omdat, bij oordeelkundige opvatting hunner taak door de leeraren ook zonder die wijziging te Batavia al jaren lang het resultaat werd verkregen hetwelk de minister VAN DEDEM, die later op het door zijn voorganger KEUCHENIUS geopperde denkbeeld terugkwam, zich voorstelde van eene herziening van het programma. In de europeesche maatschappij in Indië, thans zoo toegenomen sedert 1848, wekte het bericht als wierd het voortbestaan der rijksinstelling te Batavia bedreigd, groote ontstemming en bezorgdheid, die zich uitte in de organen der pers en eerst bedaarde nadat de minister VAN DEDEM, op eene vraag in het voorloopig verslag over de indische begrooting van 1892 gedaan, antwoordde dat daaraan nimmer kan worden gedacht; het voorstel daartoe zal dan ook wel nooit worden gedaan door een minister die politiek doorzicht heeft omdat hier vooral geldt wat eens Sir ROBERT PEEL in het engelsche parlement aanwees als die *higher consideration of public policy which are interwoven with this great question* en waarvan de ministers MACKAY en VAN DEDEM en de staatslieden PYNACKER HORDIJK en VAN LIJNDEN VAN SANDENBURG vroeger doordrongen bleken. Bij de laatste radicale hervorming van het grootambtenaarsexamen in 1893 bleef dan ook terecht de

bestaande rijksinstelling te Batavia en de bepaling dat zoowel te Batavia als te 's Hage jaarlijks de gelegenheid zal worden gegeven tot het afleggen van het examen, gehandhaafd. Wie nu meenen mocht dat in die pas genomen zeer lang en rijp overwogen beslissing zou worden berust, vergist zich. Was de eerste ballon d'essai uit Delft opgelaten en deze in het ijle niet verdwenen, het had evenmin zijne instelling door het rijk zien overgenomen maar had voor eene luttele som gelds, een schotel linzen, zijne vrijheid van beheer over de eigen instelling aan knellende banden gelegd en van den minister VAN DEDEM een schrale subsidie weten te verkrijgen ten laste van de indische begrooting, waartegenover het gemeentebestuur zich vleugellam sloeg en de *pars leonina* van den invloed op inrichting, samenstelling en onderwijs door de gemeente uit handen werd gegeven, wier bestuur het veld ruimen moest voor een college van curatoren, zooals dat te Batavia bestaat en waarin gelukkig voortreffelijke deskundigen zitting namen, zoodat het beheer der instelling aan mannen van talent en bekwaamheid werd toevertrouwd met den oud-gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK als praeses, allen benoemd door den Koning. Die hybridische organisatie heeft nu tengevolge gehad dat de staat zich den grootsten invloed heeft voorbehouden en het gemeentebestuur heeft onttroond, maar aan dit laatste, dat een subsidie van *f* 12000 uit de indische middelen daarvoor verkreeg, blijft de macht om te beslissen over het al of niet voortbestaan der instelling. *Inde lacrymae!* en vandaar ook het streven om als het kon den staat een stap verder te doen zetten op den weg die leiden kan tot verwezenlijking van het Delftsche ideaal van overneming door het rijk van de gemeenteinstelling en van het betalen der onkosten voortaan door de belastingschuldigen in Indië, wat voor het grootste deel beteekent door de inlandsche bevolking; waarbij men echter uit het oog verliest dat, stel dat zulk een plan eenigerlei kans had op aanneming doch waarmede wel geen minister van koloniën de indische begrooting zal durven belasten, het dan nog altijd de vraag blijft of juist wel Delft de aangewezen plaats wezen zou tot vestiging eener rijksinstelling, omdat thans reeds de staat over zijne eigen onderwijskrachten te Leiden beschikken kan en deze dan toch in de eerste plaats zou aanwenden, eer dan eene kostbare inrichting over te nemen; stel al dat de eindeloos herhaalde pogingen en die bij elken nieuw opgetreden minister van koloniën opnieuw worden herhaald, bij een lateren bewindsman ingang mochten vinden dat, hoe goed ook thans de gemeentezorg zich te Delft openbaart het toch beter is die door staatszorg te vervangen, waarbij echter alles zich zou oplossen in het verschil van kas waaruit de onkosten worden betaald, dan zou natuurlijk ter besparing van onkosten partij moeten worden getrokken van de krachten door den staat nu reeds belast met het onderwijs der indologische wetenschappen en Leiden de aangewezen plaats zijn der vestiging eener rijksinstelling, waartegen alsdan de mededinging

door Delft niet zou worden volgehouden, zoodat de Delvenaars ten slotte zelven het graf voor hunne instelling zouden hebben gedolven, consequentie misschien van hun naam maar niet van hunne steeds zoo fier opgeheven vaan. Dit rationeele gevolg der pogingen wordt door hen die ze in het werk stellen geheel over het hoofd gezien. Ook bij den tegenwoordigen minister van koloniën BERGSMA heeft men in het voorloopig verslag zijner eerste begrooting weder aangeklopt en achtten „sommige" leden het wenschelijk, let wel één jaar na de hervorming, de afdeeling B van het gymnasium Willem III te Batavia op te heffen om twee redenen: de kosten en, schrik niet! het belang van den dienst. Waardeloos waren beide argumenten; het eerste omdat wel de begrootingspost der uitgaven genoemd werd maar niet de daartegenoverstaande inkomsten en verzwegen werd dat elk ambtenaar uit Nederland gezonden den staat aan gratificatie voor uitrusting en overtochtskosten gemiddeld *f* 1000.— kost, die op elken ambtenaar in Indië geexamineerd wordt bespaard, terwijl men het doet voorkomen alsof de rijksinstelling te Batavia een eigen directeur heeft, waar zij is toegevoegd aan het gymnasium onder diens directeur; maar nog waardeloozer was het tweede argument en nu de delftsche uitingen op nieuw zelfs in de tweede kamer door sommigen werden opgerakeld zal het goed zijn om de zaak, dat wil zeggen, de uitgedrukte maar ook de verzwegen redenen, eens voor al goed onder de oogen te zien en het volle licht daarop te doen vallen.

De zaak lost zich op in deze vraag: moet uitsluitend in Nederland de gelegenheid bestaan examen af te leggen voor den indischen dienst of ook in Nederlandsch Indië? Ze werd sedert 1848 beslist in 1864, in 1883, in 1893 en steeds in den laatsten zin. Hoe men zich op het belang van den staatsdienst durft beroepen ter verdediging van een antwoord in eerstgemelden zin is onverklaarbaar. Het belang van den staatsdienst zal toch wel medebrengen dat men de voor hunne taak meest geschikte ambtenaren verkrijgt en dat dit niet in Indië het geval wezen zou durft men natuurlijk niet beweren en zou ook te absurd zijn. Maar heeft men het belang van de noodlijdende jongelingen in Nederland op het oog en dus de bijzondere belangen van hen die als eenig redmiddel van bestaan zich vastklemmen aan den kolonialen dienst, dan kome men er rond voor uit en dan eische men ruiterlijk alle ambten op in dien dienst voor de nederlanders in Nederland alleen, met uitsluiting van de nederlanders in Indië; dan zegge men ruiterlijk dat de zonen der laatsten, de leden der nederlandsche maatschappij in de koloniën, hunne aanspraken om in het land waar hunne ouders ter wille van den staatsdienst vertoeven zich den toegang te zien geopend voor den dienst moeten opgeven; dan hebbe men den moed de jarenlange ervaring te loochenen en te verklaren dat onder hen niet gevonden worden de geschikten om ambtenaar te zijn; dan durve men het kroost der zonen en dochters, uit het moederland hierheen getogen, te doemen

om door het toeval der geboorte achter te staan bij hen die het toeval der geboorte in Nederland en niet in Indië het levenslicht deed zien; maar dan is men ziende blind voor den dwaalweg dien men insloeg. Het doel van den staat is om de bekwaamste maar tevens de onkreukbaarste ambtenaren te verkrijgen. Dat dit doel alleen te bereiken is door eene opleiding in Nederland zal niemand durven beweren. Integendeel, ik zie in de opleiding in het land zelf waar men zal moeten dienen en het grootste deel zijns levens slijten moet, juist een voordeel boven de opleiding in Nederland. Zeker, indien men het een voordeel acht dat jongelieden, en nog wel zij die bestemd worden om in kolonialen dienst te treden, indrukken erlangen die ze eenmaal in dienst getreden zoo snel mogelijk verliezen moeten; dat zij zich bewegen in eene omgeving waarin de uiterste theoriën verkondigd worden en meêgesleept kunnen worden door een publiek leven dat afgesloten wordt en verboden waar is bij het betreden van den indischen bodem; dat zooals thans bij het gemis van alle ontspanning eerst ontstemming, spoedig spijt, straks ontevredenheid zich openbaart bij hen die in Nederland maar niet schijnen te kunnen leeren welke de werkelijke toestand is van den ambtenaar in Indië; acht men het een voordeel dat de meesten zich vermeien in schouwburgen, koffiehuizen, zanghuizen en andere huizen en daar hun tijd zoek brengen, ja, dan moet men zijne kinderen van hier naar Nederland zenden, maar velen met mij achten aan dat alles nadeelen verbonden en zijn huiverig hunne kinderen aan het ouderlijk toezicht te onttrekken juist op een leeftijd waarop ze dit het allermeest behoeven. Aan de opleiding in Indië zijn daarentegen voordeelen verbonden, wel geene materieële, maar van anderen en beteren aard; het onderwijs komt er meer tot zijn recht, omdat hier, waar noch schouwburgen, noch zanghuizen, noch koffiehuizen, noch andere inrichtingen bestaan, de jongelieden uitsluitend zijn aangewezen op de studie, sedert 1893 zoozeer verzwaard waartoe een leergang van drie jaren nauwelijks toereikend is en waarvan het eerste jaar in Nederland alleen door eene kleine minderheid tot werken gebruikt wordt; hier in Indië is er een band tusschen leeraars en discipelen die aan de laatsten ten goede komt; hier een dagelijksche omgang en leiding en hulp bij de studie van elken candidaat; hier kan een juiste indruk verkregen worden van land, van taal en van het volk, te midden waarvan de ambtenaar zal moeten werkzaam zijn, zoodat het hun niet gaat als hen die uit Nederland gezonden bij aankomst in het voor hen vreemde land zich niet in ééne taal behoorlijk weten uit te drukken en zich zelfs niet verstaanbaar weten te maken om zich te doen aandienen bij de autoriteiten; hier gaat niet het eerste dienstjaar verloren door acclimatatieproces en door onbeholpen tasten en zoeken om te leeren begrijpen, zoodat als regel de praktische bruikbaarheid zeker een jaar lang alles te wenschen overlaat, zeker niet ten bate van den dienst en het daarom niet te verwonderen is dat verschillende hoofden van gewes-

telijk bestuur er prijs op stellen in Indië opgeleide ambtenaren onder zich te zien geplaatst. Maar men behoeft niet in beschouwingen te treden alleen, de feiten zijn welsprekend; men legge de verslagen der commissiën die het grootambtenaarsexamen afnemen in Indië en in Nederland naast elkander en de conclusie ligt voor de hand; ginds in Nederland jaar in jaar uit klachten over onvoldoende voorbereiding, gebrek aan ijver, gebleken onkunde vooral in de taalvakken bij de meesten en als gevolg daarvan ongunstige resultaten door het bij stemming toelaten van velen die nog niet rijp zijn om met vrucht in den kolonialen dienst te worden gebezigd; hierbij komt dat waar het de koloniën betreft alleen gevraagd wordt naar een verkregen diploma en de staat hieraan een recht tot opneming in 's lands dienst verbindt, doch om karaktervorming en andere moreele hoedanigheden zich niet bekreunt; bij de al te lage schoolgeldheffing in Nederland aanzienlijk lager dan in Indië, is het middelbaar onderwijs ginds toegankelijk gemaakt voor allen uit alle klassen der maatschappij, waardoor uit alle klassen maar vooral ook uit de lagere in Nederland, personen zich bestemmen voor den indischen dienst; en nu blijft het eene waarheid dat de eerste indrukken het diepst wortel vatten, dat opvattingen en begrippen in de jeugd opgedaan in eene omgeving van minder allooi ook later bijblijven en maar weinig verandering ondergaan, omdat het middelbaar onderwijs wel is gericht op vakkennis, maar niet op de ontwikkeling van zedelijke hoedanigheden, dubbel noodzakelijk voor den indischen ambtenaar; van daar de mogelijkheid dat de indische ambtenaarswereld uit alle lagen der maatschappij in Nederland, dus ook zelfs uit de onderste lagen, wordt gerecruteerd; gelukkig dat het verblijf in Indië de vaak zeer scherpe hoeken van uit Nederland gezondenen afvijlt en een onmiskenbaren invloed van beschavenden aard uitoefent op de velen van daar, wier opvoeding heel wat te wenschen overliet en eigenlijk geen plaats behoorden te nemen in eene maatschappij zoo vormelijk en hoofsch als de indische; in Indië daarentegen zijn het in het algemeen de zonen van hoogere ambtenaren en officieren die zich voor den dienst bestemmen, hierdoor eene zeer wenschelijke traditie vestigen en derhalve voortkomen uit de beste kringen der nederlandsche maatschappij in Indië, een voordeel dat niet mag worden onderschat, juist omdat het den dienst in koloniën betreft, en hierdoor is het wellicht te verklaren dat als men een onderzoek instelt naar malversatiën door ambtenaren in hunne functie gepleegd, blijkt, dat het leeuwenaandeel bestaat uit hen die het zoogenaamde zuiver (*sic*) europeesche bloed kwamen versterken, ginds hunne opleiding kregen, niet uit de hier geborenen en opgeleiden, waardoor de uitspraak van VAN HOËVELL, en dat was in 1854! schitterend is bevestigd „dat de zoogenaamde landskinderen voor zoover die in ambtsbetrekkingen zijn geplaatst, in eerlijkheid en nauwgezetheid geenszins achterstaan bij de geboren nederlanders." Hoeveel te meer klemt dit na de ervaring van een veertigtal jaren, gedurende welke tijdsruimte geheel nieuwe generatiën

zijn opgestaan! De schendende hand te willen slaan aan de instelling die hen tot dien dienst voorbereidt zou onverantwoordelijk zijn, zou het bewijs leveren van gemis aan politiek doorzicht en van die *higher consideration of public policy* als waarop hierboven werd gewezen; de nederlanders in Indië, ik kan het met de hand op het hart verklaren en ik heb er mij altijd hartelijk in verheugd, zijn warme vaderlanders, betere vaderlanders dan velen in Nederland, waar wanklanken gehoord worden die hier ondenkbaar zijn; de nederlanders in Indië hebben door daden getoond goed en bloed veil te hebben voor de grootheid van het moederland dat 't zeker zou wraken indien zijne bestuurders besloten tot de opheffing van de eenige inrichting in Indië waardoor ook aan de nederlanders hier een eervolle loopbaan wordt verzekerd; zulk een onverdedigbare maatregel zou den band die tusschen moederland en koloniën moet bestaan zeker niet versterken, zou de aanhankelijkheid doen afnemen, de afhankelijkheid doen toenemen. Wie zou den moed hebben van zulk een terugtred? Het argument ontleend aan de huidskleur, ook al gebezigd, is ten eenenmale waardeloos, immers dan zou men in Nederland de donker gekleurde hollanders uit Indië moeten uitsluiten van het examen; want de meening dat deze geheel gemetamorphoseerd zouden terugkeeren is eene dwaling; *coelum non animum mutant qui trans mare currunt*, zei Horatius terecht, maar hun die dat argument niet schromen zij dan voorgehouden dat de stichter van den godsdienst door het millioenental inlanders beleden en die ook onderdanen zijn van Neêrlands Koningin, dat Mohamad reeds meer dan twaalf eeuwen daarover recht heeft gedaan met de uitspraak; „de blanke staat niet boven den zwarte, de zwarte niet boven den blanke, alle schepselen zijn gelijk voor hun schepper" en met die uitspraak bevestigde wat al door den stichter van het christendom nadrukkelijk werd geleeraard.

De regelen die thans het grootambtenaarsexamen beheerschen zijn het laatst herzien in 1893 bij een koninklijk besluit afgekondigd in het staatsblad van dat jaar no. 257; het examen wordt gesplitst in twee gedeelten waarvan het tweede vergelijkend is; gelegenheid tot het afleggen der beide gedeelten wordt jaarlijks gegeven in Indië en in Nederland; het programma werd in 1893 belangrijk uitgebreid en het examen aanzienlijk verzwaard; reeds voor het eerste gedeelte wordt behalve de kennis van de aardrijkskunde van N. I., van de inleiding der godsdienstige wetten, volksinstellingen en gebruiken, van de beginselen der javaansche en maleische taal ook gevorderd de kennis der nederlandsch-indische wetboeken, alles volgens de omschrijving in het door den minister van Dedem vastgestelde programma, waartegen zoowel de indische regeering als de raad van state bezwaren opperden, die waarlijk niet van gewicht waren ontbloot, doch door dien minister niet werden toegegeven; daargelaten de niet opgeloste vraag waarom aan de studie der godsdienstige

wetten zulk eene uitbreiding moest worden gegeven dat die thans gedurende de drie cursusjaren moet worden onderwezen, waar vroeger eene tweejarige studie van dat leervak voldoende werd geacht en zelfs thans reeds bij het eerste gedeelte daarin examen moet worden afgelegd, was de meening door den raad van state geuit zeker juist, dat, wilde men van de candidaten ook eene zekere mate van rechtskennis vorderen, waarvan de noodzakelijkheid betwistbaar was na het aangenomen en deels uitgevoerde beginsel van scheiding der rechterlijke en administratieve macht, het rationeeler ware het onderwijs in de wetboeken over het tijdvak van drie jaren te verdeelen en het bewijs der verkregen kundigheden daarin eerst bij het tweede gedeelte te vorderen; immers de jongelieden, pas de schoolbanken verlaten hebbende, moeten zich thans vijf belangrijke vakken eigen maken in het eerste jaar hunner komst aan de inrichting en hebben alleen kans van nog maar voldoend slagen indien ze geen uur ongebruikt laten voorbijgaan; dat een bevredigend resultaat bij de eerste proef verkregen werd in Indië en een zeer onbevredigend resultaat in Nederland is nu juist het gevolg der oorzaken, die ik aanwees, dat er in Indië veel harder gestudeerd wordt en kan worden dan in Nederland, waar men de indische instelling liefst op universiteitsleest schoeien wil, waarmeê dan gepaard gaat het besteden door de studenten van het eerste jaar niet precies aan de studie, en dan nog wel eene zoo veelomvattende; dat de kennis der nederlandsch-indische wetboeken gevorderd wordt in de aanstaande administratieve ambtenaren is te absoluut; met den eisch der kennis van het strafrecht en de strafvordering voor europeanen, maar in het bijzonder voor inlanders, kon worden volstaan, omdat in de praktijk die ambtenaren voor een grooter of kleiner deel met de toepassing van het strafrecht zijn belast of daarbij zijn betrokken; iets heel anders echter met het burgerlijk, handels- en procesrecht voor europeanen, dat de administratieve ambtenaren nimmer zullen hebben toe te passen, want waar ze geroepen worden voorzitters te zijn van inlandsche rechtbanken, daar geldt wel ons strafrecht, maar de grondslag voor de civiele rechtspraak is daar het mohamedaansche recht en de adat, waarvan de bewijzen van bekwaamheid thans op de beide gedeelten van het examen worden gevorderd en niet van het dan toch voor de praktijk veel gewichtiger strafrecht, dat nu met het voor de praktijk veel minder gewichtige burgerlijke recht in één jaar tijds moet worden verwerkt nevens de andere leerstof en waarvan het de vraag blijft of de candidaten bij het in dienst treden na tweejarige of nog langere studie van andere vakken het nut zullen kunnen trekken dat beoogd wordt. Bovendien werd ook vóór 1893 de kennis der hoofdbeginselen van het burgerlijk en handelsrecht der candidaten aangebracht immers bij eene oordeelkundige opvatting van zijne taak door den docent, die de indische staatsintellingen onderwijst, vermits deze juist bij de behandeling van de agrarische zaken, van den werkkring der departementen van

algemeen bestuur, van de comptabiliteit, van het rechtswezen, aanleiding geven de beginselen omtrent eigendom en zakelijke rechten, omtrent verbintenissen en overeenkomsten, omtrent aanbestedingen en rekenplichtigheid, omtrent het voor europeanen en inlanders geldende recht te ontvouwen en terecht werd er in het advies van het college van curatoren te Batavia op gewezen dat blijkens de ervaring, op de grootambtenaarsexamens in Indië verkregen, het den candidaten daar allerminst haperde aan de rechtskennis die voor hun lateren werkkring noodig is. Ik ben dan ook van oordeel dat de in het programma omschreven leerstof voor de kennis der wetboeken behoort te worden beperkt tot de kennis van het strafrecht en der strafvordering voor europeanen en inlanders. *Sed adhuc Dii aliter statuere!* Edoch, nu moet worden gewezen op eene allerzonderlingste contradictie; van de administratieve ambtenaren, die lang niet allen en dan nog meer in het bijzonder alleen bemoeienis krijgen met de inlandsche rechtspraak, wordt thans geëischt de kennis der N. I. wetboeken, maar aan de rechterlijke ambtenaren wordt die eisch niet gesteld! 't klinkt ongeloofelijk want in de regeling voor hen van kracht en die nog pas in 1894 werd herzien, wordt voor hen vooreerst één examen gevorderd, een dat een kleiner getal examenvakken omvat waartoe eene tweejarige voorbereiding voldoende wordt geacht en waarbij de geschiedenis van N. I. wegvalt en de kennis der N. I. wetboeken *niet* gevorderd wordt. Het vreemdsoortige gevolg is nu dat sedert een tiental jaren rechterlijke ambtenaren worden uitgezonden naar Indië die het hier geldende strafrecht, dat ze aldra moeten toepassen en als voorzitters van landraden het grootste deel van hun diensttijd zullen blijven toepassen, niet kennen, omdat ze aan de universiteit wel ingewijd werden in het nieuwe nederlandsche strafwetboek en de gewijzigde strafrechtspleging maar voor den werkkring waartoe ze bestemd zijn het eerste noodige missen, n.l. kennis van het strafrecht in N. I. van kracht. Hoe dit bij de bedeeling van het recht in de laatste jaren tot allerlei dwaze gevolgen heeft geleid ligt voor de hand. Bevreemdend is het dan ook in hooge mate dat bij de herziening in 1894 van het koninklijk besluit van 27 April 1877 als uitvloeisel van de wet op het hooger onderwijs het irrationeele in die regeling niet is opgeheven noch voorzien in de leemte in de kennis van hen die voor den rechterlijken dienst naar Indië worden uitgezonden. Eéne groote verdienste heeft echter de nieuwe regeling en deze is dat zoowel voor rechterlijke als voor administratieve ambtenaren de kennis van het javaansch èn het maleisch, de beide hoofdtalen in dezen archipel, verplichtend is gesteld, terwijl vroeger met ééne taal kon worden volstaan en dan de gemakkelijkste gekozen werd. 't Is waarlijk al te erg dat we in Midden-Java, ja in de Vorstenlanden, op Madoera en in de Soendalanden, ambtenaren hebben in alle rangen die de taal niet verstaan van het volk dat zij besturen of waaronder zij werkzaam zijn; 't is waarlijk al te erg dat een president van den landraad die de taal verstaat van beklaagde

en getuigen een rara avis is op Java en dat de strafrechtspleging geschiedt in eene taal voor rechters, openbaar ministerie, adviseur eene vreemde taal en de debatten door den europeeschen ambtenaar in den regel geleid worden in eene soort abracadabra dat euphemistisch bestempeld wordt met den naam van maleisch. In dat alles kan na ettelijke jaren verandering komen mits krachtig de hand wordt gehouden aan de taalstudie, maar ze is dan ook allernoodzakelijkst en urgenter dan vele andere hervormingen, omdat het zoo diep ingrijpt in al de maatschappelijke verhoudingen.

Sedert 1893 worden zij die in het grootambtenaarsexamen slaagden uitdrukkelijk alleen uitgezonden om in administratieve betrekkingen in Indië te worden geplaatst, onverschillig of zij gepromoveerd zijn of niet, terwijl zij die het zoo irrationeel geregelde faculteitsexamen aflegden, ergo uitsluitend gepromoveerden, alleen voor den rechterlijken dienst worden bestemd. Vroeger was dit anders en konden de gepromoveerden die het grootambtenaarsexamen of het faculteitsexamen aflegden naar hun eigen verkiezing zich beschikbaar stellen, hetzij voor den administratieven, hetzij voor den rechterlijken dienst; liefst deden ze het laatste en maar noode het eerste. Evenwel indien gepromoveerden in de rechten door den minister ter beschikking van den gouverneur-generaal werden gesteld als uitdrukkelijk bestemd voor den administratieven dienst dan werd hiermede in de praktijk in Indië toch de hand gelicht; de candidaten hadden zich eene plaatsing bij de rechterlijke macht zien ontgaan, werden op een bureau werkzaam gesteld waar de promotie soms langzaam gaat, zagen hunne tijdgenooten al spoedig in beter bezoldigde rechterlijke betrekkingen geplaatst en deden dan pogingen om uit den administratieven dienst waarvoor ze wel uitgezonden waren over te gaan bij den rechterlijken waarvoor ze niet uitgezonden werden. Ofschoon aan de bevoegdheid hiertoe door velen werd getwijfeld, heeft eerst de gouverneur-generaal VAN REES en later zijn opvolger PIJNACKER HORDIJK herhaaldelijk gepromoveerde administratieve ambtenaren, werkzaam aan de algemeene secretarie of aan een departement van algemeen bestuur, ja zelfs pas uitgezonden speciaal voor den administratieven dienst bestemde ambtenaren *d'emblée* benoemd bij de rechterlijke macht, wat dan weêr invloed had op de aanvrage om uitzending en de vooruitzichten benadeelde van hen die zich in Nederland voorbereidden tot den rechterlijken dienst. Ook thans nog komen na 1893 herhaalde verzoeken in om bij de rechterlijke macht overtegaan doch worden natuurlijk even zoovele malen van de hand gewezen sedert de uitdrukkelijke bepaling van artikel 1 van staatsblad 1893 no. 72 die niet van hardheid is vrij te pleiten tegenover de gegradueerden. Zij die de bevoegdheid van de gouverneurs-generaal VAN REES en PIJNACKER HORDIJK betwistten, grondden zich op de bewering dat de uit Nederland gezondenen ook toen te hunner beschikking werden gesteld met een bepaald doel, eene bepaalde bestemming en de indische regeering zich aan die ieder

aangewezen bestemming had te houden en deze niet mocht veranderen, wat zelfs aanleiding gegeven heeft tot de vraag of de aldus tot rechterlijk ambtenaar benoemden, doch daartoe niet uitgezonden, wel bevoegd waren tot de rechtspraak, of nl. de rechtbank door hen voorgezeten wel wettig was samengesteld? De verdedigers van zulke benoemingen wilden deze enkel zien getoetst aan de eischen van benoembaarheid die alleen vorderden het doctoraat in de rechten en het voldoen aan een der beide examina. Wat hiervan zij, dit staat vast, dat van het tegenwoordige corps rechterlijke ambtenaren een aantal deel uitmaken die daartoe niet waren bestemd. De mogelijkheid hiervan is nu echter afgesneden. Jaarlijks wordt vóór den 1en Juni door den minister van koloniën in Nederland bekend gemaakt hoeveel personen voor den burgerlijken en rechterlijken dienst kunnen worden uitgezonden; de aanvraag daartoe doet de indische regeering op voorstel van den directeur van binnenlandsch bestuur en dien van justitie naar de vermoedelijke behoefte van het volgende jaar, soms door eene suppletoire aanvrage gevolgd, waarin echter niet altijd getreden wordt; in de laatste jaren is de raming dier behoefte vrij stabiel en worden gewoonlijk een vijftiental rechterlijke ambtenaren aangevraagd doch niet altijd verkregen, en een zes en twintigtal administratieve ambtenaren uit Nederland, terwijl de verhouding van de plaatsen beschikbaar voor de in Nederland of in Indië geëxamineerden is $^2/_3$ tegen $^1/_3$ zoodat alsdan dertien plaatsen voor administratieve ambten kunnen vervuld worden door hen die in Indië aan het examen voldeden. Op een wettelijk voorschrift berust die achterstelling der laatsten niet, maar op de usance en op de zucht om de naar de indische staatsruif hunkerende jongelieden in Nederland aan een bestaan te helpen, aan wie bovendien andere voordeelen worden toegekend door vrijen overtocht casu quo met gezin en eene gratificatie voor uitrusting van *f* 400— aan de burgerlijke en van *f* 1000— aan de rechterlijke, tot welk bedrag de gratificatie vroeger van *f* 2500— door den minister KEUCHENIUS werd verminderd; van gratificatie is voor de geëxamineerden in Indië geene sprake, die de uitrusting, voor hen even noodig als voor de anderen, zelven moeten bekostigen en dit ook beter kunnen doen omdat zij gewoonlijk van beteren welstand zijn dan in het algemeen de uit Nederland gezondenen. Als regel geldt dat meer candidaten in het examen slagen dan er plaatsen beschikbaar zijn voor den burgerlijken dienst en alleen aan eene vroegere onoordeelkundig lage raming was het te wijten dat er in 1888 een belangrijk te kort bestond en dat de regeering in de Javasche courant opriep allen die in Indië aanwezig in het bezit waren van het diploma van het grootambtenaarsexamen; handel, post en telegrafie, landbouw en nijverheid, gouvernementsbureaux e. a., de toevluchtsoorden voor vroeger in Nederland of Indië geslaagden maar niet geplaatsten, leverden toen het ontbrekende contingent; sedert dien tijd is geen enkele candidaat in Indië geslaagd of hij is geplaatst, omdat op het einde des jaars bleek dat

de behoefte grooter was dan in het begin van het jaar kon vermoed worden waarop verlof, dood, pensioen immers van zooveel invloed zijn. Eene andere achterstelling van de in Indië geslaagden bij die in Nederland geschiedt bij de rangregeling van alle geslaagden voor den administratieven dienst door den directeur van binnenlandsch bestuur en de vaststelling der volgorde van benoeming; bij een besluit van 1885 in bijblad no. 4124 werd bepaald, sub III, dat na elk tweetal van de ranglijst der uit Nederland gezonden geëxamineerden zal worden geplaatst één van de ranglijst der in Indië geëxamineerden, die dus onverschillig of ze een veel beter examen aflegden altijd worden achteruitgezet. Die achterstelling als regel bij de benoeming gesteld, berust nu alleen op dat gouvernementsbesluit, waartoe evenwel de gouverneur-generaal VAN REES niet bevoegd was omdat het sub III bepaalde in strijd is met artikel 49 R R, hetwelk voorschrijft dat regels voor benoemingen moeten worden gesteld bij eene algemeene verordening, wat dus de bevoegdheid tot regelen bij een gouvernementsbesluit verbiedt. Bij de herziening van de algemeene regeling bij het koninklijk besluit van 1893 had die regel, indien men dien durfde bestendigen, dan moeten zijn opgenomen. Het besluit van 1890 in bijblad no. 4588, dat loting voorschreef tusschen hen die een gelijk eindcijfer hadden behaald, voor de plaatsing op de ranglijst is vervallen door artikel 11 in fine van het in 1894 in werking getreden examenreglement dat thans het rangnommer ter bepaling overlaat aan de examencommissie. Het gevolg der achterstelling is dat degeen die in Indië een hooger totaalcijfer behaalt en de eerste is op de indische ranglijst van het examen twee plaatsen komt te staan beneden den eersten geslaagde in Nederland die daar een aanzienlijk aantal punten minder behaalde en bij vergelijking een vrij wat minder gunstig examen aflegde, zoodat, wat schier jaarlijks valt op te merken, hij die in Indië aan een zwaar examen uitmuntend voldeed wordt geplaatst onder dengeen die in Nederland met een minder getal punten enkel een goed examen aflegde; men ziet dus dat wel de eischen voor het examen gelijk zijn maar niet de voordeelen en gevolgen: de ratio voor deze rechtsongelijkheid zoekt men te vergeefs, ze vindt dan ook alleen haar oorzaak in de uitspraak: *sic volo sic jubeo.* De herziening der bepalingen in 1893 had zich waarlijk over nog iets anders behooren uit te strekken dan over het veranderen van het examenprogramma dat ook al, gelijk wij zagen, het *sic volo* tot basis had. Zij die in Nederland slaagden worden ambtenaren voor den burgerlijken dienst, de geslaagden in Indië burgerlijke ambtenaren genoemd, ook al eene raadselachtige onderscheiding; zij allen worden door den gouverneur-generaal gesteld ter beschikking van den directeur van binnenlandsch bestuur en deze wijst het gewest aan waar de jeugdige ambtenaar zijn loopbaan zal aanvangen, waarbij dan nog geene rekening gehouden wordt, evenmin als later trouwens, met de gepraesumeerde taalkennis der nieuwelingen en wordt hij die examen deed in 't Soendaasch geplaatst

op Madura, wie alleen Maleisch kent in Midden-Java, wie een uitmuntend examen in Indië deed in 't javaansch, wat daar heel. wat zeggen wil, en die taal alleen en niet het maleisch had beoefend, wordt eerst naar Banka onder de chineezen en daarna naar Riouw onder de maleiers gezonden; wie enkel van eenige gebrekkige kennis van het maleisch blijk gaf wordt in Cheribon tusschen javanen en soendaneezen te werk gesteld en zoo verder; eerst bij de benoeming tot aspirant-controleur worden de schapen van de bokken gescheiden, namelijk volgens de ranglijst aangewezen wie tot het korps op Java en wie tot dat op de Buitenbezittingen zal behooren, waarna voor velen op nieuw het heen en weêr trekken door den archipel begint; bij deze definitieve plaatsing wordt evenmin altijd gelet op de meerdere geschiktheid van een candidaat voor eene bepaalde streek en in zooverre is de schifting tusschen Java en de Buitenbezittingen ook weêr niet definitief als er wel van afgeweken wordt ten behoeve van enkelen aan wier smeekbeden om naar Java te worden overgeplaatst soms wordt voldaan, waartoe eene reden ter vergoêlijking gemakkelijk genoeg te vinden is, zooals dat in Indië niet zelden gebruikelijk is om aan de voorschriften te ontkomen. In eene zeer noodige bepaling, door de ervaring als een leemte aangewezen, die een candidaat na tweemalen te zijn afgewezen uitsluit van de bevoegdheid om verder examen te doen is evenmin bij de herziening in 1893 voorzien; ze wordt geboden door het belang van den dienst en der candidaten zelven, die zich daardoor veel vergeefsche moeite en groote teleurstelling zouden zien bespaard.

Is nu het afleggen van het groot ambtenaarsexamen of het faculteitsexamen het eenige middel om in den kolonialen dienst te kunnen treden? Volstrekt niet; dat was wel de normale eisch toen voor het eerst op voordracht van den minister van de Putte eene regeling geschiedde in 1864 en de bij het koninklijk besluit dier regeling gevoegde staat wees aan dat het grootambtenaarsexamen verplichtend was voor eene benoeming bij het algemeen en het binnenlandsch bestuur. De nadere regeling van 1883 op voordracht van den kortstondigen minister van Bloemen Waanders brak met dien eisch, zoodat thans het grootambtenaarsexamen alleen verplichtend is voor de betrekkingen van controleur, gewestelijk secretaris, assistent-resident, resident en gouverneur, niet eens voor aspirant-controleur, zoodat ingeval van plotseling opkomende behoefte aan ambtenaren personen kunnen worden benoemd tot aspirant-controleur ook zonder examen te hebben afgelegd; maar ook is het voorbehoud gemaakt dat meer dan eenmaal per jaar in bijzondere omstandigheden examen kan worden afgenomen. En zelfs kan waar het de genoemde ambten bij het binnenlandsch bestuur betreft door den Koning dispensatie worden verleend van het vereischte van afgelegd examen. De opneming van artikel 19 in de regeling van 1883 was overbodig geworden nu tegelijk de eisch van het examen alstoen verviel voor een groot aantal ambten, waaronder

de inspecteurs van financiën, ook voor secretaris, referendaris en hoofdcommies, waarvoor reeds vroeger bij staatsblad 1879 no. 134 aan tien nederlandsche ambtenaren met het oog op eene hervorming en deskundige toepassing der comptabiliteitsvoorschriften dispensatie was verleend, terwijl ook nog in 1881 een commies blijkens staatsblad no. 151 van dat jaar dispensatie verkreeg van het grootambtenaarsexamen. Behoudens de bevoegdheid derhalve om vrij te stellen van het examen en waarvan we de voorbeelden zagen is het een eisch voor de vervulling van de ambten bij het binnenlandsch bestuur, edoch voor een groot aantal aangenamer en beter bezoldigde betrekkingen die de titularissen niet blootstellen aan een vegeteeren in de binnenlanden strekt ja het diploma van het examen tot aanbeveling, maar is het geen stellige eisch. Voor eene benoeming tot het gewichtige ambt van algemeenen secretaris, van gouvernements-secretaris en van referendaris ter algemeene secretarie, en ook om benoemd te worden tot secretaris en referendaris van een departement van algemeen bestuur is het niet noodig aan het grootambtenaarsexamen te hebben voldaan; artikel 8 der regeling maakt tot al die betrekkingen benoembaar in deze volgorde 1e zij die grootambtenaarsexamen aflegden, 2e gepromoveerden in de rechten die het faculteitsexamen deden 3e doctoren in de rechtswetenschap, 4e doctoren in de staatswetenschap, beide laatste categorieën ook zonder het examen; wel wordt die volgorde uitdrukkelijk aangewezen, wel zegt artikel 8 in fine dat aan de even sub 1e en 2e genoemden de voorkeur zooveel mogelijk moet worden gegeven, natuurlijk, want zij legden bewijzen af van bekwaamheid in de indologische studiën, boven de evengenoemden sub 3e en 4e die dit niet deden en in elke van de genoemde functiën gelijkelijk onmisbaar is voor eene goede vervulling van het ambt; wel werd in de ministeriëele toelichting op artikel 8, als bijlage gevoegd bij het koloniaal verslag van 1883, er weder op gewezen dat in het algemeen men de voorkeur moet blijven geven aan hen die aan het examen hebben voldaan, maar in de praktijk is gebleken dat de regeering zich aan die volgorde en dien voorrang niet houdt; artikel 8 bevat juist de mazen van het net waardoor beschermelingen kunnen heenkruipen; onder de werking der bestaande regeling is sedert 1883 tweemaal van die mazen gebruik gemaakt, onder den gouverneur-generaal VAN REES die een advocaat en gewezen journalist, onder den gouverneur-generaal VAN DER WIJCK, die een gewezen commies van het ministerie van.... koloniën? neen, van buitenlandsche zaken, *d'emblée* benoemde tot referendaris ter algemeene secretarie, eene betrekking waarvoor een ambtenaar in den regel eerst na een tiental dienstjaren of meer in aanmerking komt. Vermits artikel 8 pertinent is in het vaststellen van volgorde en voorrang wezen beide benoemingen op eene scherpe veroordeeling van heel het ambtenaarspersoneel, speciaal van de hoofdcommiezen, aan wie beide malen een *testimonium ignorantiae* werd uitgereikt. Of wordt het artikel misschien zóó geïnterpreteerd dat er volgorde

noch voorrang bestaat? Dat zou dan wezen eene wetsuitlegging „in nieuwheid des geestes en niet in de oudheid der letter", die PAULUS al achttien eeuwen geleden aanbeval aan de Romeinen, VII: 8. Men hoopte dat de uitspraak van MERKUS, dat hij op zijn reis over Java alleen ongeschikte ambtenaren had ontmoet, tot het verledene zou behooren; hij liet het bij 't zeggen; na een halve eeuw werd een even weinig vleiend getuigenis uitgereikt, nu niet in woorden maar in daden. Er zullen voor beide zonderlinge benoemingen natuurlijk goede redenen zijn geweest, het belang van den dienst en niet van de personen stond natuurlijk daarbij op den voorgrond, maar bij de ontstemming die ze beide malen alom in de ambtenaarswereld verwekten werd zeker niet ten onrechte twijfel geuit of een advocaten- en journalistenpraktijk in Indië nu wel de goede kweekplaats is voor betrekkingen bij het algemeen bestuur en of een commies aan het departement van buitenlandsche zaken te 's Hage juist daar de kundigheden opdoet voor een belangrijken werkkring in Indië; in mijn tijd was dat anders en muntte juist dat departement uit door een bedrijvig niets-doen, maar dat is zeker veranderd; gelukkig dat beide malen de benoemden al in Indië waren, anders zou de indische begrooting belast zijn geworden met de kosten van overtocht dier ambtenaren en hun gezin. Met deze antecedenten zijn de vooruitzichten van gepromoveerde jonge lieden om gewilde betrekkingen in Indië te verkrijgen zonder die lastige, moeielijke studie voor het grootambtenaars- of faculteitsexamen aanmerkelijk gestegen en kunnen zij, mits van machtige protectie voorzien, in eens benoemd worden tot de beste functiën. Indië zal dan nog meer gaan beantwoorden aan de aan deze bezitting door zoovelen aangewezen en niet verbloemde bestemming om aan het *trop plein* uit Nederland een goed bestaan te verzekeren, zonder de moeite zelfs van een examen of de moeite van eerst in ondergeschikte en heel wat kariger bezoldigde betrekkingen te dienen. Kan dus de voorrang en de volgorde in de eischen van benoembaarheid voor de genoemde ambten volkomen illusoir worden gemaakt er is een legio van betrekkingen, en zeer geambieerde ook, waarvoor geen enkele eisch van bekwaamheid is gesteld, zoo voor het lidmaatschap van den raad van Indië doch we zagen bij de toelichting van artikel 7 waarom niet voor hen, evenmin voor de directeuren der departementen, noch voor president en leden en heel het verdere personeel der rekenkamer; ook niet voor den zóó hoogst belangrijken werkkring aan het personeel der weeskamers in Indië toevertrouwd; ook niet voor de inspecteurs en adjunct-inspecteurs van financiën; evenmin voor die talrijke groep van rechterlijke ambtenaren die griffiers zijn bij inlandsche rechtbanken. Zij allen kunnen volstaan met geene enkele studie te hebben gemaakt, noch indologische, noch juridische, en zelfs is hier niet eens een voorrang bepaald voor hen die wel examen aflegden, zoodat de regeering geheel vrij is in de keuze ter vervulling dier ambten, waaronder er zijn die behooren tot de gewich-

tigste in Indië. Tot zoover wat aangaat de administratieve dienst; de technische betrekkingen als ingenieurs, waterstaatsambtenaren, bosch- en mijnwezen, post- en telegrafie worden door eigene voorschriften beheerscht die bij de betrekkelijke onderwerpen ter sprake kunnen komen. Wie zijn tot rechterlijke ambten benoembaar, altijd namelijk voor zoover deze niet door administratieve ambtenaren worden vervuld of, als de griffiers der landraden, door ongegradueerden? 1° sedert 1894 alleen de doctoren in de rechtswetenschap die het faculteitsexamen hebben afgelegd, want sedert de inwerkingtreding van staatsblad 1893 no. 72 worden allen die het grootambtenaarsexamen deden uitsluitend voor den administratieven en allen die faculteitsexamen deden uitsluitend voor den rechterlijken dienst bestemd en is de keuze vroeger aan de gepromoveerden gelaten vervallen; 2° zijn benoembaar, en hierin is voor deze ambten de maas van het net gelegen, zij die minstens vier jaren lang de advocatenpraktijk in Indië hebben uitgeoefend. Bij de door mij besproken regeling der lokpremies in 1859 staatsblad no. 58 werd in artikel 5 nog minstens zeven jaren geëischt als een waarborg, doch de tegenwoordige eisch van vier jaren heeft nu in de praktijk tengevolge gehad dat om aan het examen te ontgaan pas gepromoveerden in Indië advocaat worden, niet omdat de advocatenpraktijk hen zoo aanlokt, maar om na vier jaren bij de rechterlijke macht geplaatst te worden en door dit huismiddeltje een doel bereiken waarbij ze mèt de faculteit niets te maken hebben. Maar hier komt de zonderlinge regeling nader aan 't licht: de gepromoveerde die geen aanvullingsexamen deed voor den indischen dienst kan direct met voorbijgang van honderden landsdienaren benoemd worden o. a. tot algemeenen secretaris, tot directeur, tot secretaris en referendaris, maar om tot substituut-griffier bij een raad van justitie benoembaar te zijn moet hij vier jaren praktijk achter zich hebben!

Bij de regeling der eischen van benoembaarheid is geen grens bepaald voor den leeftijd van indiensttreding. Voor enkele categorieën van europeesche rechterlijke ambtenaren wijzen de artikelen 102, 120 alinea 2 en 143 R. O. een minimumleeftijd aan voor de vervulling der daar genoemde betrekkingen gevorderd; artikel 50 der comptabiliteitswet stelt dien ook voor den president en de leden der rekenkamer, terwijl artikel 2 en 7 van het regeeringsreglement een leeftijdsgrens aanwijst voor den gouverneur-generaal en de leden van den raad van Indië. Voor andere ambten is dat niet geschied en dat is eene leemte. Er behoorde bepaald te worden welken leeftijd men minstens bereikt moet hebben om in 's lands dienst te treden; op hoe jeugdigen leeftijd dit in Indië soms geschiedt toont de voorzorg aan in artikel 5 van het pensioenreglement genomen, dat de diensttijd vóór den achttienjarigen leeftijd niet doet meêtellen voor het pensioen, dat nu toch reeds in Indië op acht en dertigjarigen leeftijd kan zijn verkregen. Over het geheel komen de ambtenaren, behalve de rechterlijke, te vroeg in dienst en worden

op veel te jeugdigen leeftijd benoemd tot een werkkring die kalmer overleg, meerdere praktische ervaring en grootere zelfstandigheid vaak eischt dan aan jeugdigen leeftijd eigen wezen kan. Zoo behoorde voor eene benoeming tot aspirant-controleur de leeftijd van drie en twintig jaren als voorwaarde te worden gesteld. Wordt de bepaling van een minimum-leeftijd voor indiensttreding of benoeming tot bepaalde ambten gemist, evenzeer is het een euvel dat geen *limite d'âge* is gesteld waarboven men niet meer in dienst treden kan. Thans ziet men nu en dan al vrij bejaarde heeren van ver over de dertig jaren, ja, *frisant la quarantaine*, uitgezonden als ambtenaren ter beschikking! Dat zijn gewoonlijk maatschappelijke schipbreukelingen uit Nederland, die na vele peripities zich aan de reddingsplank van den indischen dienst hebben vastgeklampt en hier hun diensttijd beginnen op een leeftijd waarop sommigen dien bijna eindigen. De zoodanigen kan men bezwaarlijk bij het binnenlandsch bestuur plaatsen, waar ze zouden komen te dienen onder controleurs die een tiental of meer jaren jonger zijn en dus zoeken ze veelal een toevlucht op de bureaux, waar ook al weêr 't geval zich kan voordoen dat de pas aangekomen ambtenaar ouder is dan een secretaris of directeur van een departement. Dat bij eene indiensttreding op te hoogen leeftijd weinig sprake kan zijn van eene toewijding aan 's lands dienst, ligt voor de hand; 't is een vegeteeren, een volbrengen van strikt noodzakelijke dagtaak zonder eenigerlei opgewektheid.

Een andere leemte is het gemis van een gebiedend voorschrift op welken leeftijd de dienst moet worden verlaten; zulk een gebod is zeer noodig vooral in Indië en eigenaardig genoeg is een grens voor geene enkele betrekking vastgesteld, behalve voor den voorzitter en de leden der rekenkamer, die 't echter tot hun 65ste jaar kunnen rekken. Norm behoorde te zijn dat op zestigjarigen ouderdom elk ambt zou moeten worden nedergelegd en al komen er ook in Indië ambtenaren voor van hoogeren leeftijd en toch nog geschikt voor hun ambt, dezulken zijn hooge uitzonderingen, juist hierom in 't oog vallende. Men ziet dat aan de bestaande regeling der ambtenaarswereld nog al wat hapert, de leemten die haar aankleven, de euvels en misbruiken waartoe ze leiden kan zijn niet weinige. Die te doen verdwijnen en eene regeling tot stand te brengen rationeeler dan die van den minister VAN BLOEMEN WAANDERS van 1883, daartoe bestond de gelegenheid bij de herziening in 1893; de minister VAN DEDEM liet die gelegenheid echter ongebruikt, bestendigde al het verwerpelijke daarin en bepaalde zich er toe het examenprogramma uit te breiden, juist niet, zooals we zagen, op zeer oordeelkundige manier.

Voor de benoembaarheid tot ambtenaar bij den burgerlijken dienst, in ruimen zin gebezigd en waarmede men enkel den militairen dienst wilde buitensluiten alsook bij de rechterlijke macht wordt het nederlanderschap gevorderd als regel, een eisch voor het eerst gesteld in 1864, want te voren moest men hier roeien met de beschikbare riemen

en bestond het ambtenaarspersoneel grootendeels uit vreemdelingen; maar zeer belangrijke uitzonderingen bestaan op den regel en staatsblad 1866 no. 31 bevat den staat van het zeer groot aantal betrekkingen waartoe vreemdelingen benoembaar zijn en die bij staatsblad 1879 no. 362 werd aangevuld met alle betrekkingen bij de staatsspoorwegen. Evenzoo werd nog in 1867 verklaard dat vreemdelingen benoembaar zijn tot militaire ambtenaren en geëmploijeerden terwijl in het leger alleen bij bevordering tot den hoofdofficiersrang de eisch wordt gesteld van het nederlanderschap dat dan door naturalisatie verkregen wordt. Behoudens die zeer talrijke uitzonderingen blijft echter de normale eisch dat men nederlander moet zijn om als ambtenaar benoemd te worden. Hoe weinig hierop gelet werd bleek eenige jaren geleden toen de staten-generaal met groote verbazing kennis namen van een wetsontwerp tot naturalisatie van een resident in de Vorstenlanden die vreemdeling was en in die kwaliteit jaren lang tevens rechtspraak had uitgeoefend. Ook thans nog wordt bij de vervulling van lagere ambten lang niet altijd er op gelet of aan den eisch tot benoembaarheid wel is voldaan. Vaak ook meent men dien te kunnen ontgaan door een vreemdeling niet te *benoemen*, maar te *belasten* met de waarneming, welk laatste een belangrijke rol speelt in de ambtenaarswereld; de man, zegt men, is dan niet benoembaar, maar wel belastbaar! In vroegere jaren werd krachtiger de hand gehouden aan dien eisch, en terecht in het belang der eigen landzaten. Zoo legde in 1875 een javaan het grootambtenaarsexamen af in Nederland maar was niet benoembaar bij den burgerlijken dienst en ofschoon men in 1864 dezen term in den ruimen zin wilde zien opgevat en men alleen den militairen dienst buitensloot beperkte men dien term later ten behoeve van dien geslaagde, las artikel 1 van staatsblad 1864 no. 192 alsof er enkel regels van benoembaarheid werden gesteld voor eene benoeming bij het binnenlandsch bestuur, terwijl juist de generieke term burgerlijke dienst was gekozen, en benoemde dien geslaagde bij de inspectie van het inlandsch onderwijs, zeker ook een tak van den burgerlijken dienst. In 1890 werd tot veler verbazing een inlander, afkomstig uit de Molukken, benoemd tot aspirant-controleur op de buitenbezittingen, die het vorige jaar aan het grootambtenaarsexamen had voldaan en goed ook want er is geen twijfel aan of als dezelfde gelegenheid tot het erlangen van onderwijs gegeven wordt aan oosterlingen als aan westerlingen de laatsten niet altijd de eersten zijn. Om tot het grootambtenaarsexamen te worden toegelaten eischt de regeling niet dat men nederlander zij, maar wel voor eene benoeming; het omgekeerde ware zeker rationeeler. De vergissing met die benoeming begaan is schier onverklaarbaar en komt voor rekening van het departement van binnenlandsch bestuur dat de voordracht deed om een inlander te benoemen tot aspirant-controleur en van de algemeene secretarie die zich op die voordracht verliet. Toen de belanghebbende voor bevordering tot

controleur in aanmerking kwam durfde men hiertoe niet overgaan, maar wat gebeurde? Het antwoord vindt men in staatsblad 1891 no. 211 waarbij o. a. de Moluksche inlander-aspirant-controleur werd gelijkgesteld met europeanen, wat niets afdeed, omdat de gelijkstelling uit krachte van artikel 109 R R wel den rechtstoestand wijzigt maar niet de nationaliteit, ergo niet tot nederlander maken kan. De belanghebbende goed gesignaleerd om werk, ijver, gedrag, zag zich eensklaps onverwachts uit zijne betrekking ontslagen, wendde zich om herstel tot de regeering, tot den algemeenen secretaris, tot den directeur van binnenlandsch bestuur en tot andere autoriteiten, werd zooals dit in Indië gebruikelijk is, ook al is de ambtenaar verongelijkt, van het kastje naar den muur gezonden, de Romeinen zeiden oneerbiediger *ab equis ad usinos*, wachtte en wachtte, zag zich eerst werkzaam gesteld aan een departement en eindelijk benoemd bij de gouvernementsexploitatie der tinmijnen op Banka, hem, om uit den kronkelweg te geraken, maar op één lijn plaatsende met de vreemdelingen, die immers uit krachte van het bovenmedegedeelde staatsblad 1866 ook bij het mijnwezen benoembaar zijn verklaard, doch waarbij het met de rechtsbegrippen der koloniale instellingen omtrent nederlanders, inlanders, gelijkgestelden en vreemdelingen niet nauw genomen werd, wat ook nog wel met andere begrippen het geval is. Men behoort te dien aanzien praeventief te werk te gaan en òf den toegang tot de hoogere burgerscholen te ontzeggen aan inlanders en chineezen, — arabieren maken er nooit gebruik van —, òf hunne inschrijving tot de indische instelling de verbieden; daardoor zou den belanghebbenden veel inspanning, moeite, uitgaven, teleurstellingen worden bespaard. In Indië heeft men evenwel de paarden achter den wagen gespannen, want men stelt de niet-benoembaren daar even als in Nederland wel in de gelegenheid zich voor het grootambtenaarsexamen te bekwamen, maar sedert 1893 wordt in de oproeping daartoe door den algemeenen secretaris van de examinandi het bewijs gevorderd van het nederlanderschap en waaraan wordt dit getoetst? Aan artikel 107 R R? Aan de nederlandsche wet waarnaar dat artikel verwijst? Neen, 't zou ook niet gaan, want ofschoon die wet blijkens haar slotbepaling op 1 Juli 1893 in werking moest treden is ze tot dusver in 1895 nog niet in Indië afgekondigd en van die afkondiging hangt hare inwerkingtreding af. Waaraan wordt dan getoetst? Aan de geboorteacte. Eenvoudig zeker, maar een bewijs van het nederlanderschap is de geboorteacte alléén even zeker niet. Indien eens een nauwkeurig onderzoek werd ingesteld bij het geheele ambtenaarscorps in Indië onder de verschillende takken van dienst, dan zou vrees ik blijken dat een aantal hun nederlanderschap niet zouden kunnen legitimeeren.

Allen die in Nederland bestemd worden voor den dienst in de koloniën moeten zich alvorens onderwerpen aan een geneeskundig onderzoek door eene permanente commissie, te 's Hage gevestigd, wier leden op den eed bij de aanvaarding hunner bediening gedaan moeten

certificeeren dat de aspirant fyziek geschikt is voor zijn werkkring in Indië. De regelen voor dat onderzoek zijn vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 Februari 1893, waaraan eene instructie voor de commissie is toegevoegd; strenge toepassing is noodzakelijk opdat worde voorkomen wat zich vroeger herhaaldelijk voordeed, dat personen worden uitgezonden deels van te zwakke constitutie om weêrstand te bieden van het uitputtende tropische klimaat, want nergens is niet enkel voor militaire maar evenzeer voor burgerlijke landsdienaren een krachtig gestel zoo noodzakelijk als in Nederlandsch-Indië, en het formulier voor den eed der commissieleden eischt volkomen juist dat de adviezen tot grondslag moeten hebben het staatsbelang; alleen dit is het richtsnoer, niet het belang van het individu en hier gelde ter wille van het staatsbelang altijd *in dubio abstine.*

De ambtseed is niet dezelfde voor alle ambtenaren; de europeesche rechterlijke ambtenaren moeten allen den eed afleggen volgens het formulier van artikel 13 R. O; te Batavia zijnde doen zij dit of in handen van den gouverneur-generaal of wat regel is in handen van den directeur van justitie; buiten Batavia in handen van den besturenden ambtenaar die op de plaats waar ze zich vestigen het hoogste gezag uitoefent; substituut-griffiers worden altijd beëedigd in eene zitting van het college; de leden der inlandsche rechtbanken moeten alvorens hunne bediening als zoodanig te aanvaarden den eed afleggen volgens het formulier van artikel 113 R. O., de djaksa's dien van artikel 114 R. O., de mohamedaansche adviseurs dien van artikel 8 R O. allen in handen van den resident voor zoover Java en Madura betreft; voor de buitenbezittingen zijn dezelfde eedsformulieren overgenomen en wordt de eed daar afgelegd in handen van het hoofd van gewestelijk of plaatselijk bestuur. Behoudens bijzondere bepalingen voor enkele categorieën geldt als regel krachtens het besluit van DU BUS opgenomen in staatsblad 1827 no. 115 dat alle europeesche ambtenaren een eed van trouw, van geheimhouding en van zuivering moeten afleggen; de autoriteit in wier handen de eed wordt afgelegd verschilt naar den diensttak waarbij de ambtenaar is geplaatst; het ook na 1836 onveranderd gebleven formulier van den eed van trouw bevat thans eene tautologie sedert de regeering in Indië alleen wordt uitgeoefend door den gouverneur-generaal en niet meer collegiaal met den raad van Indië; het moet thans gelezen worden: „ik beloof en zweer dat ik gehouw en getrouw zal zijn aan de Koningin der Nederlanden, dat ik gehoorzaamheid en eerbied betoonen zal aan den gouverneur-generaal als Harer Majesteits vertegenwoordiger, alsmede aan diegenen onder wier onmiddellijke bevelen ik gesteld ben," de formulieren voor den eed van geheimhouding en van zuivering zijn in hetzelfde besluit opgenomen; vooral de inhoud van den zuiveringseed eischt verbetering. Het zou aanbeveling verdienen voor alle ambtenaren éénzelfde beknopt eedsformulier vast te stellen en dit in het regeeringsreglement zelf op te nemen. Dat de bezworen geheimhouding niet altijd in acht genomen wordt

gaf nog kort geleden aanleiding tot de uiting van groote ergernis in de tweede kamer; de instructie aan den bevelhebber der Lombok-expeditie verstrekt was in een indisch dagblad openbaar gemaakt; vermits die alleen bekend kon zijn aan den landvoogd die haar vaststelde, aan den legercommandant die er toe medewerkte en aan den raad van Indië, moest de openbaarmaking buiten deze autoriteiten om vermoedelijk te wijten zijn aan de onkieschheid van een ambtenaar en reeds in het voorloopig verslag over de indische begrooting van 1895 werd in zeer krachtige bewoordingen tegen de schending van ambtsgeheim opgekomen en straf voor den schuldige geëischt, die, zooals de minister antwoordde, zijn straf niet zou ontgaan en naar wien de gouverneur-generaal een onderzoek zou instellen; bij de openbare beraadslaging kwam de heer FARNCOMBE SANDERS op de zaak terug in de tweede kamer van de staten-generaal.

Voor de benoembaarheid tot het zeer groot aantal ambten, waarvoor het grootambtenaarsexamen geen eisch is, gelden andere bepalingen; aan technische ambten worden bijzondere eischen van bekwaamheid gesteld; voor al die betrekkingen bij den burgerlijken dienst, waaraan geene hoogere bezoldiging dan *f* 150.— 's maands verbonden is, kan worden volstaan met het zoogenaamde kleinambtenaarsexamen; de eischen hiervoor werden voor het eerst in 1864 bij de algemeene regeling vastgesteld en bij de wijzigingen in 1883 en 1893 behouden; zij bestaan in kennis van het rekenen, van de beginselen der nederlandsche taal, het schrijven van eene goede duidelijke hand; die eischen zijn uitgewerkt in staatsblad 1872 no. 69; het wordt alleen in Indië afgenomen ten overstaan van locale commissiën ad hoc, een bepaalde leeftijd wordt niet gevorderd voor de toelating, wel het bewijs dat men benoembaar is tot ambtenaar; vrouwen mogen het niet afleggen, omdat als regel geene vrouwen in dienst worden genomen, behalve bij het onderwijs waarvoor bijzondere eischen gesteld zijn; van het afleggen er van zijn een aantal personen vrijgesteld bij dat staatsblad, later aangevuld bij staatsblad 1885 no. 53 en 1892 no. 248, omdat in hunne opleiding of in reeds afgelegd notarisexamen grootere waarborg gelegen is dan in het kleinambtenaarsexamen. Dat hij die met goed gevolg grootambtenaarsexamen heeft afgelegd geacht wordt ook aan het kleinambtenaarsexamen te hebben voldaan, spreekt wel van zelf, maar toch moest de regeering dat bij missive van den 1en G. S. in 1869, bijblad no. 2245 nog eens aan de chefs der departementen, de hoofden van gewestelijk bestuur en de collegiën en autoriteiten onder het oog brengen, omdat er waren geweest die, specimen van echte letterknechterij, van oordeel waren dat waar voor eene betrekking van beneden de *f* 150— 's maands het diploma van het *klein*-ambtenaarsexamen werd gevorderd, zij geen genoegen mochten nemen met het diploma van *groot*-ambtenaarsexamen! Soortgelijke opvattingen komen ook nu nog vaak voor.

We zagen hoe aan het afleggen van examens deels een recht verbonden is om benoemd te worden, deels alleen eene bevoegdheid.

Wie als rechterlijk of administratief ambtenaar voldoet aan de exameneischen en door zijn nommer op de eindranglijst valt binnen het getal voor uitzending naar Indië of aldaar voor plaatsing bestemd, heeft hierdoor een recht verkregen op benoeming bij den rechterlijken of administratieven dienst. Andere factoren waarop in het moederland terecht wordt acht geslagen bij elke benoeming blijven voor Indië buiten aanmerking; dit mag in vroegere tijden verontschuldiging hebben gevonden in den toen bestaanden nood door de weinige geneigdheid om zich in kolonialen dienst te begeven, doch nu sedert tal van jaren zich drommen aanbieden die hunkeren naar eene plaatsing bij het binnenlandsch bestuur, geldt die verontschuldiging niet meer en zouden ook andere beweegredenen van hooger belang in aanmerking moeten worden genomen bij eene benoeming; de minister VAN DEDEM heeft eens geschreven: „zal ons bestuur in Indië eenigermate op de hoogte zijn van zijne taak dan behoort het korps burgerlijke ambtenaren eene keurbende te wezen." De stelling is onbetwistbaar juist, maar raadselachtig is het des te meer waarom die minister, die herzienig der regelen der benoembaarheid uitlokte, geen enkele poging heeft gedaan om het door hem gestelde ideaal ik zeg niet te verwezenlijken, doch naderbij te komen; als zoodanig kan toch zeker niet gelden de uitbreiding der examenvakken en min oordeelkundige verdeeling van het grootambtenaarsexamen, want als eenig criterium is ook door hem gehandhaafd de vraag naar wat iemand getoond heeft voldoende of goed te weten. Is die maatstaf altijd een gebrekkige, hem voor den indischen dienst als éénige maatstaf aan te nemen is verwerpelijk. Voor eene goede vervulling der bestuurstaak zijn toch nog andere hoedanigheden noodig; het geleverde bewijs van aan de exameneischen te hebben voldaan is volstrekt geen bewijs dat ook die hoedanigheden het deel zijn van de geslaagden; er behoorde te worden geschift uit alle geslaagden, zonder dat er angstvallig op wordt gelet of nu juist een punt meer behaald in staat stelt een flink, bruikbaar, onkreukbaar, zelfstandig ambtenaar te worden; vooral op karaktervorming komt het aan; of het uiterst gunstige oordeel door Lord DUFFERIN geveld over de koloniale ambtenaren in Britsch-Indië in deze woorden: „Er is geen beter korps dan dat; in schranderheid, moed, juistheid van oordeel, onbaatzuchtige toewijding aan hun plicht, bevattelijkheid, loyaliteit jegens elkander en jegens hun chefs, staan zij zoover ik weet hooger dan welke categorie van engelschen ook, zij zijn absoluut onomkoopbaar en onverdorven" verdiend is, kan ik niet beoordeelen, overdreven is het zeker; evenmin of de uitspraak van Sir RICHARD TEMPLE waarheid bevat dat „de ambtenaren voor den burgerlijken dienst in Britsch-Indië onder de beste engelsche typen de uitmuntendste vertegenwoordigen," maar wel ben ik overtuigd dat niemand der zake kundig die oordeelvellingen onvoorwaardelijk op ons ambtenaarscorps zou durven toepassen en eer zou meêgaan met den heer CREMER, die in de zitting der tweede kamer van 25 September 1894 tegen

de invoering van direct bestuur op Lombok nadruk legde op een bezwaar in dezen vorm geuit: „ik zie bezwaar in de uitbreiding van het europeesche bestuurspersoneel dat daarvoor noodig zal zijn, want het is ons bekend hoe moeielijk het nu reeds is om werkelijk goede ambtenaren voor onze uitgebreide bezittingen te hebben en te behouden." Juist, om goede ambtenaren is het te doen, onverschillig of ze in Nederland of in Indië zich voorbereidden en zou het geuite bezwaar nog niet meer klemmen zoo men het treden in den kolonialen dienst ging bemoeielijken voor hen die met land, taal en volk zich reeds van der jeugd af aan vertrouwd maken? Erg vleiend is de uitspraak niet voor het ambtenaarscorps in Indië en nog krachtiger liet iemand, tot oordeelen niet onbevoegd, zich uit die in een bekend periodiek sprak van „een verslagen, ontmoedigd, terneêrgedrukt corps, waar de energie uit is" en de Indische Gids, die de zaken bij haar naam noemt, getuigde in 1893 „dat er hoofdambtenaren, speciaal residenten waren die den eerbied voor de regeering schaden" en vorderde ook dat aan de ambtenaren hoogere eischen zouden worden gesteld, niet enkel van bekwaamheid maar in de ware beteekenis van „hoogere" eischen: dát is de zenuw; naar aanleiding der woorden van den minister VAN DEDEM werd in een orgaan der nederlandsche pers de hoop geuit dat „niet het mindere maar het beste deel der natie naar Indië zou gaan, alleen menschen van karakter, kennis, en beschaving"; ik deel die hoop geheel, maar waarom is er dan in 1893 bij de belangrijke herziening niet naar gestreefd? zij heeft het oude standpunt blijven innemen der vraag uitsluitend naar kennis, niet naar karakter noch naar beschaving, die niet voor het onderzoek eener examencommissie vatbaar zijn, maar over welke uiterst gewichtige factoren wèl een oordeel kan worden geveld door hen die de studiën voorbereiden en leiden, de leeraren; voor willekeurig of partijdig oordeel ben ik niet beducht noch in Nederland noch in Indië, het belang er mede gemoeid is te groot, het staatsbelang. Kennis óók, maar karakter bovenal en ware beschaving zal alleen den goeden, besturenden ambtenaar vormen. Zeker dezulken die alle drie in zich vereenigen zijn er ook in het indische ambtenaarscorps, maar helaas! ook niet weinigen doortrokken van den ouden compagnies-zuurdesem der serviliteit en oogendienerij, der ruwheid en afwezigheid van eenigerlei beschaving; van de ideale keurbende van den heer VAN DEDEM zijn we nog ver af, en dichter bij die wereld waar, naar de teekenachtige uitdrukking van TAINE in een zijner meesterlijke Essais „toute idée périt ou moisit, où les préjugés se hérissent, où les ridicules s'étalent, où la cupidité et l'amour-propre, aigris par l'attente, s'acharnent par cent vilénies et mille tracasseries à la conquête d'une préséance ou d'une place." Aan de bestaanbaarheid en de mogelijkheid van zulke toestanden moet een einde komen; waarachtig beschaafde mannen van karakter kunnen overal zoo ontzaggelijk grooten invloed uitoefenen op hun geheele omgeving, hoeveel te meer in Indië, hoeveel te meer in de binnen-

landen! En hoe weet de inlandsche bevolking, die bij intuitie beschaving kent in veel hoogere mate dan eene europeesche van denzelfden stand, den onbeschaafden europeeschen ambtenaar, ruw tegen zijne minderen, knipmessend voor zijne meerderen, te onderscheiden van den beschaafden en dus bescheiden ambtenaar, die niet vloekt, niet raast, in slecht maleisch nog wel, die zich niet belachelijk aanstelt door bot vieren aan zijne dorpsijdelheid, maar die in elk woord, in elke daad den welopgevoeden karaktervollen man verraadt en voor wien de inlander een ontzag koestert, van zelf en ongedwongen, dat de andere nimmer zal weten in te boezemen noch af te dwingen en toch onontbeerlijk is. De inlandsche hoofden, verreweg voor het grootste deel uit beschaafde kringen afkomstig, hebben een proefsteen waaraan zij den nieuw aangekomen ambtenaar uit Nederland weten te toetsen en dien zij aanleggen zonder dat deze het bespeurt en waardoor hun oordeel, dat ze echter niet uitspreken, wordt bepaald; al naarmate de europeesche ambtenaar beschaafder is en de uiterst vormelijke inlandsche maatschappij niet krenkt, zullen zij veel gemakkelijker en veel opgewekter medewerken en behulpzaam zijn in den dienst; onbeschaafdheid en ruwheid van toon zal den dienst wel doen voortloopen, maar stroef en gedwongen. Zoo ook is de europeesche maatschappij in de koloniën uiterst vormelijk en hoffelijk, veel meer dan in de meeste kringen in Nederland waaruit daar de ambtenaren voortkomen; dat moet in koloniën wel zijn en gelukkig dat er op wordt gelet, want hierdoor wordt het peil der wellevendheid verhoogd en worden zij bij wie het savoir-vivre bij hun treden in de koloniale maatschappij nog al wat te wenschen overliet gedwongen zich daartoe te vormen en zich zij het dan alleen uiterlijke beschaving deelachtig te maken. Wellicht is het geopperde denkbeeld om door vermindering van het getal der formatie de keuze ruimer te maken voor verwezenlijking vatbaar; de uitslag van het ingestelde onderzoek zal aantoonen in welke mate vereenvoudiging der organisatie mogelijk is, maar tot zoolang zal niet behoeven te worden gewacht om eene verbetering aan te brengen in de bestaande regeling die in elkeen de voor een ambtenaar onontbeerlijke hoedanigheden aanwezig acht zoodra hij toonde de gevorderde veelheid van positieve kennis in de leervakken te hebben opgenomen en aan het bewijs alleen daarvan een recht verbindt.

Ten slotte een enkel woord over den inhoud van artikel 49, deels onjuist, deels onuitgevoerd. Als regel wordt gesteld dat de gouverneur-generaal de ambtenaren benoemt, ontslaat en op pensioen stelt; de uitzonderingen op dien regel moeten in het regeeringsreglement zijn opgenomen; ze zijn de benoeming van enkele hoofdambtenaren als genoemd in artikels 4—8 en 94 en het ongevraagd ontslag van die genoemd in artikel 95 R R; artikel 2 is geene uitzondering op den regel van artikel 49 maar bevat een zelfstandige regel waarop artikel 15 de uitzondering is van tijdelijken aard. De comptabili-

teitswet heeft in artikel 51 nog eene uitzondering opgenomen, dus ook de rijkswetgever. Ik verwijs voorts naar de toelichting op artikel 1. Er zijn nog andere uitzonderingen, maar niet bij de wet gemaakt, op den regel van artikel 49; tal van landsdienaren worden benoemd door andere autoriteiten dan in dat artikel aangewezen; departementchefs, hoofden van gewestelijk en plaatselijk bestuur, verschillende andere administratieve autoriteiten, griffiers van europeesche en inlandsche colleges, stellen klerken aan en in het algemeen tot betrekkingen met eene bezoldiging beneden de *f* 150 's maands. Die zeer talrijke uitzonderingen zijn niet bij het regeeringsreglement noch bij eene andere wet aangewezen, maar bij het reglement R O of bij gouvernementsbesluiten. Eene even groote afwijking van den regel van artikel 49 R R kan men vinden in een gouvernementsbesluit opgenomen in artikel 1 van staatsblad 1891 no. 207; hierbij wordt nu niet de benoeming van eenige categoriën van mindere ambtenaren aan anderen gedelegeerd, maar wordt de benoeming tot betrekkingen, uitdrukkelijk aan den gouverneur-generaal voorbehouden, opgedragen aan den chef van het departement waartoe de ambtenaar behoort; blijkbaar is daarbij over het hoofd gezien dat het er niets toedoet wie den ambtenaar zijne bestemming, de plaats waar hij zijne functie zal uitoefenen aanwijst, dat is een gevolg van de benoeming, maar waar artikel 49 R R zoo pertinent een regel stelt daar is eene afwijking als die speciaal in 1891 bij besluit werd gemaakt met dat artikel zeker niet te rijmen. Beter zal het zijn bij eventueele herziening artikel 49 niet zoo absoluut van inhoud te maken; trouwens indien aan den eisch er van ware voldaan door het stellen van regels bij eene algemeene verordening, waardoor gouvernementsbesluiten worden buitengesloten, dan zouden de praktische bezwaren tegen den regel van artikel 49 hebben kunnen worden ondervangen. Vrij in de benoeming is de gouverneur-generaal in zooverre niet als uit Nederland personen worden uitgezonden bestemd voor benoeming tot aangewezen ambten of als in Indië een recht verkregen is op benoeming. Vrijer daarentegen indien met benoeming tevens bevordering gepaard gaat Voor elke daad, dus ook voor elke benoeming, is de gouverneur-generaal verantwoordelijk aan den minister van koloniën voor het opperbestuur en de minister aan de staten-generaal; hetzelfde geldt voor elke bevordering, elk ontslag; de hoogleeraar Buijs heeft, vooral in de woelige dagen die volgden op de benoeming van Mijer tot gouverneur-generaal, krachtig de leer gehandhaafd en altijd later dat het regeeringsrecht om ambtenaren te benoemen onderworpen is aan den regel voor de uitoefening van alle regeeringsrechten gesteld, die der ministeriëele verantwoordelijkheid. Niemand meer die 't betwist. En die verantwoordelijkheid is niet beperkt tot de benoeming van den een, maar omvat ook de niet-benoeming van een ander, zooals hierover een rechterlijk hoofdambtenaar in 1892 eene uitspraak van de kamer wilde uitlokken, die van het hem in artikel 112 R R toegekende recht van petitie ook

aan de staatsmachten in Nederland gebruik maakte doch in een vorm door de daar vigeerende zegelwet gewraakt waardoor de petitie ter zijde werd gelegd en de kamer aan hare behandeling ontkwam.

Regel is derhalve benoeming der ambtenaren door den gouverneur-generaal; zeer beperkte uitzonderingen zijn de benoemingen door den Koning. In de fransche koloniën is het omgekeerd; daar geschieden alle benoemingen bij de rechterlijke macht tot in het verre Indo-China toe, van af het personeel van het hof tot den vrederechter, door den president der republiek en zoo ook de maar eenigszins belangrijke administratieve ambten. Een stelsel waarvoor veel te zeggen valt. Voor den gouverneur-generaal is de verplichting zeker eene der zwaarste die zijne verantwoordelijkheid sterk belast, zeker het minst aangename deel der regeertaak indien men althans wars is van nepotisme en gunstbetoon, en dat is immers elke landvoogd; hoe meer verlichting in dit deel der taak kan worden gebracht hoe beter; de afstand is geen bezwaar door de versnelde gemeenschap zoodat ook nu vaak de thans reeds aan het opperbestuur voorbehouden benoemingen telegrafisch worden medegedeeld terwijl overigens reeds nu maanden lang betrekkingen, administratieve en rechterlijke, worden opengehouden voor gewilde of geprotegeerde ambtenaren die dan gewaarschuwd worden om van verlof terug te keeren. Bij benoeming tot gewichtige ambten vordert artikel 28 litt f de raadpleging van den raad van Indië doch voor verreweg de meeste betrekkingen geschiedt de voordracht door den directeur van het departement waaronder de werkkring behoort die dan voorgelicht wordt door de betrokken lagere autoriteiten hetzij de hoofden van gewestelijk bestuur hetzij de voorzitters van rechterlijke of administratieve colleges terwijl bij de benoeming van rechterlijke hoofdambtenaren ook de voordracht door den directeur van justitie geschiedt doch die van den president van het hooggerechtshof den doorslag geeft, waarom zien we bij artikel 79 R R. Aan den eisch door artikel 49 gesteld dat voor de benoeming der ambtenaren regels moeten worden gesteld bij algemeene verordening is nog altijd niet voldaan; wel zijn de eischen van bekwaamheid en daardoor van benoembaarheid bij algemeene verordening gesteld, en nog slechts voor een deel, maar deze hebben betrekking op de ambtenaren zelven edoch regels die der uitvoerende macht tot richtsnoer strekken bij de benoeming zijn niet gesteld bij eene algemeene verordening, alleen voor sommigen bij gouvernements besluiten, dus niet in overeenstemming met artikel 49 R R. De ambtenaren in deze koloniën zijn door dit gemis verstoken van elken waarborg en *à la merci* van de uitvoerende macht. Van bevordering zwijgt het artikel en in nog grootere mate zouden ten opzichte déárvan vaste regels noodig zijn doch blijkbaar was men in 1854 van oordeel dat deze uitteraard eene plaats zouden vinden bij de regels voor de benoeming te stellen. Ze geschiedt thans naar de anciënniteit, een stelsel waaraan sedert jaren wordt vastgehouden, door enkele landvoogden met angstvallige nauwgezetheid; aan zulk een stelsel

waarvan terecht werd getuigd: l'ancienneté ne saurait faire acquérir des droits absolus à l'avancement, ce serait décourager les laborieux et donner une prime aux inactifs, is het grootendeels te wijten dat bij de vele wisselingen in het ambt het lukraak is dat de bekwaamste ambtenaren gekozen worden; de stempel er op gedrukt door een fransch staatsman is volkomen zuiver en wie de in Indië tallooze ambtelijke veranderingen waarneemt zal zijn zegel aan die uitspraak moeten hechten; door de strenge toepassing van het stelsel van anciënniteit is het denkbeeld algemeen dat de ambtenaar enkel door het verstrijken van een aantal dienstjaren een recht heeft verkregen op bevordering en wel ten eenenmale ongeschikt moet wezen om daarvoor niet in aanmerking te komen; het is volkomen waar dat zulk een stelsel de energie kan verlammen vermits op meerdere bekwaamheden of grooteren ijver van den jongere in diensttijd niet wordt gelet als regel en de middelmatigen toch voorgaan; er zijn gouverneurs-generaal geweest die zelfs ettelijke dagen diensttijd meer beslissend achtten; dat stelsel heeft tengevolge dat de ambtenaren den geheelen archipel worden doorgeslingerd, vaak uiterst kort in dezelfde betrekking blijven of na langeren tijd in een ander deel van den archipel worden geplaatst dat hun vreemd is door taal, zeden en ras. Hoe kan een stelsel gunstig werken waarbij altijd het belang van den persoon op den voorgrond, dat van den dienst op den achtergrond treedt? 't Is waar dat de ambtenaren niet in den kolonialen dienst treden uit toewijding voor den dienst zelven maar om de voordeelen daaraan voor hen verbonden waaronder de aanspraken op promotie de eerste plaats bekleeden, maar kon dit vroeger moeielijk worden ontgaan bij den ambtenaarsnood, nu sedert tal van jaren het aanbod verre de vraag overtreft en zelfs de vermindering van den vroeger aanzienlijken lokvogel der gratificatie aan de rechterlijke ambtenaren geen invloed op de zucht tot het treden in den kolonialen dienst heeft uitgeoefend, kan ook een rationeeler stelsel van bevordering, dat meer rekening houdt met de eischen van het ambt en de geschiktheid er toe van den ambtenaar, worden aangenomen. Maar dit is dan ook zeer noodig en wanneer te eeniger tijd aan het voorschrift van artikel 49 zal worden voldaan door het tot stand brengen eener algemeene verordening die ook regels stelt voor de bevordering der ambtenaren kan daarbij zeker ook met hunne belangen rekening worden gehouden maar gedachtig aan het Horatiaansche *non cuivis contingit adire Corinthum.* Dit wordt ook thans wel nu en dan in herinnering gebracht maar dan geschiedt het weer *pour le besoin de la cause.* Er is thans bij bevordering naast de anciënniteit letterlijk geen vaste regel; het nommer van de ranglijst beslist in de meeste gevallen over de vervulling van het ambt en maakt het mogelijk dat nog een veel te groot aantal betrekkingen door daarvoor ongeschikte personen wordt vervuld.

Het vaststellen van een minimum-diensttijd in de laatst bekleede betrekking alvorens voor promotie in aanmerking te komen wordt

hoe langer hoe noodiger nu thans soms een ambtenaar, op reis naar zijne bestemming, onderweg bevorderd wordt en bij aankomst zijn besluit van bevordering vindt, terwijl hij niet eens gediend heeft in de functie waartoe hij 't laatst werd benoemd; voorbeelden dat een rechterlijk ambtenaar een paar weken in functie is en daarna een reis naar een ander eiland moet maken omdat hij bevorderd werd komen ook voor.

Bij bevordering der ambtenaren van de departementen van algemeen bestuur wordt eveneens de anciënniteit van het personeel tot maatstaf genomen tenzij daaronder geene voor promotie geschikte personen gevonden worden, in welk geval van buiten af wordt ingeschoven. Ook vinden ambtenaren die bij de contrôle onbruikbaar bleken wel eene plaatsing op een der bureaux. We zagen dat voor de functie van secretaris of referendaris vereischt wordt het afleggen van het grootambtenaarsexamen dan wel het doctoraat in de rechts- of staatswetenschap; tot de betrekking van hoofdcommies toe kan het mindere personeel zonder examen bevorderd worden; tot 1883 was dit niet het geval maar opzettelijk verviel toen de eisch van het examen voor hoofdcommiezen sedert 1864 gesteld omdat men het hard vond dat lagere ambtenaren die door ijver, goed gedrag en routine zeer bruikbare hoofdcommiezen konden zijn van promotie zouden zijn uitgesloten; vandaar de opneming van de slotalina van artikel 8 in de nog van kracht zijnde regeling, die wel bij bevordering een voorrang wil zien toegekend aan de geëxamineerde boven de niet-geëxamineerde commiezen, mits beiden gelijke aanspraken hebben, dat is in het systeem van staatsblad 1883 no. 249 en in het heerschende stelsel, mits beider diensttijd gelijk is en beider werk in den lageren rang gelijkelijk voldoende; dit wordt echter in de praktijk niet altijd in het oog gehouden en leest men het genoemde artikel 8 vaak alsof per se aan de geëxamineerden, al zijn ze jonger in dienst, al missen ze nog de onontbeerlijke bureau-ervaring, al zijn ze zelfs voor de praktijk minder bruikbaar, een voorrang toekomt boven de niet-geëxamineerden al zijn deze door langeren diensttijd meer praktisch ervaren en geroutineerd. Welnu deze opvatting is erroneus en vindt geen steun in de wet want daardoor wordt ten slotte *in effectu* gehandhaafd een eisch die in 1883 wegviel juist ter wille van de niet-geëxamineerde maar daarom volstrekt niet altijd minder geschikte praktisch ontwikkelde commiezen en de klachten er over geuit in de lagere ambtenaarswereld zijn daarom niet ongegrond en verdienen de aandacht. Oefenen de voordrachten der departementschefs invloed uit, onvoorwaardelijk is dit niet en in tal van gevallen wordt er van afgeweken of wel de voordrachten worden hun teruggezonden en door meêgaande directeuren in den zin der regeering veranderd; dan weêr komt het daarentegen voor dat als een ambtenaar zich beklaagt bij de regeering over zijne achteruitstelling, ingegeven door louter persoonlijke consideratiën of zucht tot bevoorrechting van anderen, hij met het

bekende kluitje in het riet wordt gestuurd, dat als hij wordt voorgedragen hij zal worden benoemd, eene voorwaarde waaraan juist door die persoonlijke consideratiën nooit gevolg kan worden gegeven; een andermaal is een ambtenaar wegens ziekte genoodzaakt een werkkring door hem een elftal jaren bekleed, een *rara avis* op zich zelf, te verlaten, keert hersteld terug, zijn opvolger neemt pensioen, maar niet de van verlof teruggekeerde, op wiens diensten bij zijn vertrek prijs gesteld werd, wordt in dezelfde functie benoemd maar een nieuweling zonder ervaring en wat erger is zonder bekwaamheden voor het ambt en als zich dit tweemalen herhaalt en de gegriefde landsdienaar wil dan toch weten welke redenen door anderen zijn gezocht om hem te weren dan kan hij vernemen dat het tegen de gewoonte strijdt om ambtenaren inzage te geven van de over hen uitgebrachte ongunstige rapporten en wordt het als een vergrijp aangerekend indien bij ééne hoogst enkele uitzondering de loyauteit van een gouverneur-generaal opkomt tegen een afmaken in 't geniep en op zijn last de belanghebbende nog niet eens in de gelegenheid gesteld wordt zijn zwarte boek in te zien maar daaruit enkele beschuldigingen mag hooren voorlezen, die wel gemakkelijk te weêrleggen zijn en als sneeuw voor de zon wegvallen maar niettemin het gewilde effect al hebben gehad. Wel geeft artikel 3 van staatsblad 1854 no. 18 uitdrukkelijk de bevoegdheid om wanneer iemand tot zijne verdediging of rechtvaardiging afschrift noodig heeft van een stuk uit het gouvernementsarchief op daartoe gedaan verzoek aan den gouverneur-generaal hem een gewaarmerkt afschrift uit te reiken maar in de praktijk schijnen er altijd de gewichtige redenen te bestaan, waarvan het artikel in fine gewaagt, om het te weigeren; dan weêr wordt tot eene hoogst belangrijke functie benoemd een ambtenaar die reeds vroeger teruggesteld door alle autoriteiten ongeschikt is verklaard en nu op goede gronden doch aan factoren geheel buiten het algemeen belang toch zijne benoeming dankt tot een ambt dat juist alleen aan den bekwaamste mocht worden toevertrouwd om de gewichtige belangen daarbij betrokken; een enkele maal is, maar toen door den minister gedwongen, de regeering in Indië genoodzaakt geworden iemand opnieuw te benoemen wien dit uitdrukkelijk geweigerd was op grond van ergerlijk levensgedrag en waarbij zich het curieuse feit voordeed dat dezelfde persoon tweemalen na een tusschenruimte van eenige jaren ter beschikking van den gouverneur-generaal werd gesteld, wat den last inhoudt tot benoeming; de belanghebbende was nl. eerst uitgezonden, had wat meermalen gebeurt 's lands dienst verlaten in de hoop voordeeliger te zullen slagen, zag zich hierin wat ook meermalen gebeurt teleurgesteld, gaf zich aan den drank over en werd hulpbehoevend door medelijdende ingezetenen naar Nederland geholpen, werd daar door invloedrijke lieden gesteund en door den minister van koloniën zoo waar voor de tweede maal uitgezonden zoodat de indische regeering verplicht was iemand, dien zij eenige maanden te voren onwaardig had

gekeurd weder in 's lands dienst op te nemen, na 's ministers last toch te benoemen en de man die kort te voren smadelijk het kabinet van den directeur verliet keerde bij dienzelfden directeur zegevierend terug! Een andermaal..... maar waar zou ik eindigen?

Vooral deze materie is zóó rijk dat ik mij moet bepalen tot het aanstippen van enkele voorbeelden, genoeg echter om de overtuiging te wekken dat voldoening aan den wil van artikel 49 gebiedend noodzakelijk is; welke koloniale wetgever de algemeene verordening tot stand brengt is onverschillig, het doel kan door allen worden bereikt, vaste regelen te stellen voor de benoemingen en bevorderingen en daarbij aan willekeur zoo min mogelijk plaats te laten; eerst dan zal èn het algemeen belang èn het private belang der ambtenaren gebaat zijn; dan zal daarbij tevens moeten beslist worden of eene strafrechtelijke veroordeeling wegens misdrijf geen beletsel moet zijn tot benoeming en bevordering; thans is dat niet het geval zooals de ervaring leert; tijdens het bekleeden van het ambt tot straf veroordeeld b. v. mishandeling der inlandsche bevolking, wordt de straf illusoir gemaakt door het verleenen van gratie terwijl juist zulk een vergrijp zoo ernstig is dat de ambtenaar behalve de straf nog eene gevoelige les behoorde te ontvangen door terugstelling.

Door sommige benoemingen is vaak ontstemming te weeg gebracht bij verdienstelijke landsdienaren die trouw jaren lang dienden doch bij bevordering door anderen, op één lijn staande en niet superieur in bekwaamheden, werden voorbijgegaan. Het kan zijn nut hebben in herinnering te brengen de denkbeelden hierover reeds door de staatscommissie van 1803 ontwikkeld, die aan dit gewichtige onderwerp in het bijzonder haar aandacht wijdde; zij reeds achtte het van belang voor den dienst in Indië dat alle willekeur in het begeven van ambten worde geweerd; zij reeds noemde het „onbegrijpelijk hard en ontmoedigend voor hen die jaren lang hun vaderland in een ander werelddeel hebben gediend en hun besten levenstijd daaraan hebben opgeofferd om hen door lieden die uit Nederland met aanbevelingen van hooger hand of in goede bedieningen werden uitgezonden te worden boven het hoofd gesprongen." Weinig vermoedde zij dat zich dit nog vele jaren later zou kunnen voordoen want ze verklaarde dat het „ongetwijfeld de wil is des Bataafschen Volks om diergelijke ongerechtigheden voor het vervolg te verbannen en het voorwendsel van bijzondere bekwaamheden in zulke begunstigde voorwerpen kon voorwaar niet opwegen tegen het zekere nadeel hetwelk niet missen kon daaruit voor den dienst van den Staat te ontstaan." Deze denkbeelden wonnen veld, hiervan was men in 1854 doordrongen en eischte daarom de afbakening der regels bij benoemingen in acht te nemen door een der drie koloniale wetgevers. Dat de staatscommissie een stelsel van ancienniteit voorstond was voor dien tijd verklaarbaar in het belang der ambtenaren en ter verkrijging van een beter gehalte als het toen bestaande, thans is het verouderd en behoort te worden verlaten.

Voor een grootere groep ambtenaren wordt het oordeel der geschiktheid om te worden bevorderd geput uit conduitestaten die jaarlijks worden ingeleverd aan de departementen van algemeen bestuur betreffende de ambtenaren onder elk departement ressorteerende, behalve aan den directeur van justitie wat de rechterlijke ambtenaren betreft, over wie krachtens artikel 102 R R het toezicht berust bij het hooggerechtshof. Vóór 1881 werden dan de algemeene conduitestaten door de chefs der departementen jaarlijks ingezonden aan de regeering doch hierin werd alstoen verandering gebracht en als regel gesteld dat de indiening van conduitestaten van ambtenaren tot bepaalde kaders behoorende niet meer behoefde plaats te hebben met uitzondering van de hoogere rangen en van het geheele corps ambtenaren bij het binnenlandsch bestuur te wier opzichte de jaarlijksche indiening ook aan de regeering verplichtend is gebleven; bij de circulaire van den G.S. van 10 Augustus 1881 werd tevens aan de chefs der departementen van burgerlijk bestuur en van marine eene opgave verstrekt van het personeel waarvan indiening der conduitestaten niet meer noodig is; de lijst is zeer groot en omvat ambtenaren van alle diensttakken en is te vinden in bijblad no. 4153; van eene beoordeeling over hen is dan alleen sprake ingeval deze noodig geacht wordt bij eventueele bevordering; voor alle ambtenaren van het binnenlandsch bestuur is derhalve de geregelde jaarlijksche inzending van hun conduitestaat behouden waarvan het model bij besluit werd vastgesteld in 1891 dat aan de voorzijde moet worden ingevuld door den ambtenaar en bevat de naar waarheid opgemaakte en onderteekende verklaring of hij kinderen ten zijnen laste heeft, onverschillig of hij gehuwd is of niet, of hij aan het grootambtenaarsexamen heeft voldaan dan wel valt onder de gunstige overgangsbepaling der vrijstelling daarvan voor de in 1864 in dienst zijnde ambtenaren, of hij en welke taal kan spreken met het volk, met de hoofden dan wel of hij alleen éóne taal verstaat en welke en of hij zich toelegt op taalstudie; aan de achterzijde moet dan zijn chef de beoordeeling van den ambtenaar vermelden die verdeeld wordt over vier kolommen betrekking hebbende op zijne bekwaamheid voor het tegenwoordig ambt en zijn dienstijver, op zijn gedrag en algemeene of speciale karaktertrekken, op zijn omgang met inlandsche hoofden en bevolking en op alle andere bijzonderheden die van invloed kunnen zijn op bevordering, op geschiktheid voor andere betrekkingen; wanneer het oordeel in den loop van het jaar nadat het is uitgebracht door feiten en omstandigheden gewijzigd wordt en de ambtenaar komt door anciënniteit in aanmerking voor bevordering dan moet afzonderlijk daarvan worden gerapporteerd. In de praktijk zijn nu de conduitestaten alleen van beteekenis voor de ambtenaren bij het binnenlandsch bestuur en deze zijn dus afhankelijk van het oordeel door hunne directe chefs over hen geveld en ten slotte door het hoofd van het gewest waar zij zijn geplaatst. Of ze invloed hebben? Dat hangt af van het ver-

trouwen door de regeering gesteld in hem die het oordeel uitbrengt. Over het geheel kan worden getuigd dat maar een zeer enkele maal de conduitebeoordeeling bepaalde uitwerking heeft ten nadeele van een ambtenaar omdat het al heel erg loopen moet eer een ongunstig oordeel wordt geveld; hebben de conduitestaten tot dusver weinig goeds opgeleverd, kwaad hebben ze niet voorkomen; den goeden ambtenaar die steeds gunstig stond aangeschreven zal eene ongunstige beoordeeling op eenmaal uitgebracht weinig schaden; ze zijn meer de reddingsplanken voor de middelmatigen in ijver, kunde of gedrag die alles te winnen hebben bij eene gunstige beoordeeling, ook al is ze niet verdiend, en in zooverre bevorderen ze bij de zoodanigen de serviliteit en het op alle wijzen naar de oogen zien der meerderen aan wie zulk een algeheel afstand doen van zelfstandigheid en waardigheid niet zelden zeer welgevallig is. Eene leemte is het gemis van een voorschrift als voor de officieren geldt dat een ongunstig oordeel over den ambtenaar uitgebracht aan dezen moet worden medegedeeld; het gaat thans buiten hem om als in een *cabinet noir* totdat het hem duidelijk wordt als het te laat is, als hij nl. bij bevordering werd voorbijgegaan. Vermits elk oordeel in hooge mate subjectief is en daarenboven ook al blijkens de ervaring niet altijd betrouwbaar en slechte beoordeelingen die wel betrouwbaar waren omdat ze den zuiveren weêrklank vormden van de op goede gronden steunende algemeen gevestigde meening niet belet hebben dat onwaardige personen tot hooge ambten zijn bevorderd en daarin geroepen werden te oordeelen over de onder hunne bevelen dienende ambtenaren die zedelijk en maatschappelijk vaak oneindig hooger stonden dan hun meerdere van onzedelijken levenswandel en twijfelachtige onkreukbaarheid, zou eene algeheele afschaffing der jaarlijksche conduitestaten overweging verdienen om alleen bij bevordering in de voordracht daartoe van den departementschef te doen rapporteeren indien en waarom een overigens door zijne anciënniteit in aanmerking komende ambtenaar niet wordt voorgedragen; de departementschef kan dan vooraf licht zoeken waar hij dat 't best meent te kunnen vinden, dus ook maar niet uitsluitend bij de directe chefs van den ambtenaar.

Niet altijd wordt in eene vacature voorzien door de *benoeming* van een opvolger; in de laatste jaren vooral heeft de praktijk in tal van gevallen een anderen weg ingeslagen, en wordt dan een ambtenaar belast met de *waarneming* van het opengevallen ambt waarmede aanvankelijk werd begonnen ten behoeve van gepensionneerde ambtenaren en officieren, omdat bij benoeming en dus herplaatsing in 's lands dienst en het genieten van de bezoldiging het pensioen stilstaat doch ingeval van het belasten met de waarneming aan den gepensionneerde het pensioen verzekerd blijft en de bezoldiging aan het ambt verbonden met de waarneming waarvan hij wordt belast, hem dan als toelage wordt toegekend; bij dat belasten met de waar-

neming eener vacante functie waar die niet uit krachte van het reeds bekleede ambt geschieden moet staat altijd het belang van den persoon op den voorgrond wien hoogere inkomsten worden toegekend dan waarop hij bij eene normale toepassing der voorschriften aanspraak zou kunnen maken; bij sommige betrekkingen is het wel een jarenlang gebruik dat ze nooit definitief worden vervuld maar voortdurend om de opgegeven reden met de waarneming er van iemand wordt belast, zoo als de betrekking van directeur der gevangenissen en van het dwangarbeiderskwartier, amanuensis der krankzinnigengestichten, van de weduwen en weezenfondsen, van middelbare onderwijs-inrichtingen, waarbij de cumulatie van pensioen en toelage regel is; dezelfde weg is later ingeslagen zoowel bij de algemeene secretarie als bij de verschillende departementen; een ambtenaar komt b. v. terug van verlof uit Nederland en geniet dan nonactiviteitstractement tot aan zijne herbenoeming; valt nu een ambt open dan zouden volgens de bestaande bepalingen daartoe allereerst moeten worden benoemd degenen die wachtgeld af nonactiviteitstractement hebben, ook al is de vaste bezoldiging van dat ambt lager dan de vroeger door den verlofganger genotene, omdat in elk geval ook die lagere bezoldiging hooger is dan het wachtgeld of nonactiviteitstractement; deze regel wordt dan in de praktijk ontgaan ter wille van enkelen, door hen niet te benoemen maar te belasten met de waarneming en hun dan boven hun wachtgeld of nonactiviteitstractement toe te kennen eene toelage tot zulk een bedrag dat zij de vroeger genoten inkomsten toch genieten en vermits het tijdvak der waarneming door eene definitieve benoeming gevolgd ook als diensttijd voor het pensioen berekend wordt is er voor den ambtenaar uitsluitend voordeel gelegen in het belast worden met de waarneming en nu kan men wel lezen in een besluit van September 1881 aangehaald in bijblad no. 3753 dat als beginsel is aangenomen om voor de vervulling eener betrekking geene andere dan de daaraan verbonden inkomsten toe te kennen maar dan ziet zulk een beslissing gewoonlijk alleen op het concreete geval en wordt er in andere gevallen en waar het andere personen betreft weêr niet op gelet; er is te weinig solidariteit te dien aanzien bij de opvolgende bewindslieden omdat een besluit even gemakkelijk in te trekken als te nemen is; zelfs met rechterlijke ambtenaren geschiedt dit ofschoon de bevoegdheid ten hunnen aanzien aan ernstigen twijfel onderhevig is omdat de indische rechterlijke organisatie evenals de nederlandsche alleen kent een vast benoemd corps maar geene tijdelijk fungeerende rechterlijke ambtenaren en hoe vreemd hierbij vaak wordt omgesprongen zal de toelichting van artikel 79 nader aantoonen.

Voor het geval van ontstentenis van den titularis wijzen de verschillende organieke voorschriften de wettelijke vervangers aan zooals ons bij verschillende functiën zal blijken maar niettemin worden ondanks die aanwijzing vaak bij besluit met de waarneming belast òf zij die reeds de aangewezen ambtshalve vervangers zijn òf andere

ambtenaren die dan aan hun vasten werkkring tijdelijk worden onttrokken, maar in beide gevallen worden hun dan de voordeelen toegekend aan het waargenomen ambt verbonden of eene toelage boven hun reeds genoten tractement; het laatste en meest curieuse voorbeeld van dien aard, wat zich tot dusver nimmer had voorgedaan, is zeker wel het belasten van den secretaris met de waarneming van het ambt van directeur van een departement tijdens de afwezigheid van den laatste met eenjarig verlof van den laatste, ofschoon daardoor die betrekking openvalt en zulke ambten, in den regel het einde der ambtelijke loopbaan, altijd definitief werden vervuld en ofschoon artikel 7 der instructie voor de directeuren en secretarissen der departementen, die nog altijd van kracht is, uitdrukkelijk voorschrijft dat de secretaris, „bij ziekte of afwezendheid van een der directeuren met de waarneming van diens functiën zal zijn belast;" was het doel met de speciaal bij afzonderlijk besluit opgedragen waarneming eene proefneming dan was deze in casu te minder gewettigd omdat juist hier de met de waarneming belaste secretaris door het uitnemend vervullen van vroegere belangrijke functiën bij het algemeen bestuur *omnium consensu* de aangewezen definitieve opvolger was als directeur, zoodat de genomen maatregel eigenlijk neêrkwam op eene bevoorrechting van den afgetreden directeur voor wien het ambt werd opengehouden zonder geldig motief, vermits voor een werkkring van zooveel belang als die van hoofd van een departement in Indië jeugdiger krachten zeker de voorkeur verdienen.

Degeen die krachtens wettelijk voorschrift geroepen is den hiërarchisch hoogeren bij ontstentenis te vervangen en diens functie waar te nemen heeft geene aanspraak op buitengewone belooning en in October 1881 besliste de gouverneur-generaal 's JACOB dat het rationeel was om ook al heeft de waarneming nog zoo loffelijk plaats gehad eene gratificatie in alle gevallen achterwege te laten omdat het tot de plichten van elk ambtenaar gerekend werd mede te werken tot behoud van den geregelden gang van zaken; die gemotiveerde beslissing kan men vinden in bijblad no. 3760 maar indien men meent dat het nu uit zou zijn geweest met de talrijke gratificatiën, waartoe van alle kanten voorstellen inkomen, bedriegt men zich zeer; ook dat besluit van 's JACOB bleef eene doode letter evenals dat van eene maand vroeger en indien een staat werd gemaakt van de sedert 1881 aan ambtenaren voor de waarneming van andere functiën toegekende gratificatiën dan zou men verbaasd staan over het zeer aanzienlijke bedrag onder dien vorm uitgekeerd aan leeraren bij het middelbaar onderwijs, assistent-residenten, gewestelijke secretarissen, controleurs, commiezen, ontvangers, onderwijzers en aan wie al niet meer! Is de waarneming het gevolg van overlijden van den titularis dan wordt gewoonlijk het bedrag van diens bezoldiging over den tijd dat de vacature duurt als gratificatie toegekend aan den ambtenaar die waarneemt boven zijn tractement of verdeeld over hen die elk een deel van het werk verrichtten; de toekenning

geschiedt bij gouvernementsbesluit als een gunst na het einde der waarneming edoch wordt deze opgedragen bij het openvallen der functie voor zoolang dit duurt en de ambtenaar die zal waarnemen bij zulk een afzonderlijk besluit tevens in het genot gesteld of van het geheele tractement aan de waar te nemen betrekking verbonden of van eene toelage tot aan dat bedrag dan is den tijdelijken waarnemer een recht gegeven; de rekenkamer die extracten dier besluiten ontvangt heeft dan maar te verevenen.

Behalve tot richtsnoer bij de benoeming van ambtenaren eischt artikel 49 R R voor hun ontslag vaste regelen te stellen bij eene algemeene verordening, die er niet is, en zulke regelen zijn niet minder noodig waar het betreft het ontslag der ambtenaren die nog steeds de waarborgen missen aan de officieren verleend; waarom te hunnen aanzien wel aan artikel 42 R R is voldaan maar de ambtenaren nog altijd blijven uitzien naar het voldoen aan den hun in artikel 49 R R gegeven waarborg is vermoedelijk gelegen in de omstandigheid dat het hoofd van het militair departement, door den Koning benoemd en geheel onafhankelijk van de regeering, 't in den regel krachtig opneemt voor zijne officieren, de burgerlijke departementschefs geheel afhankelijk van de regeering en onder hare bevelen dienende de belangen der ambtenaren maar uiterst flauw voorstaan zoo er al op gelet wordt wat verre van regel is. Ontslag wordt verleend uit de betrekking of uit 's lands dienst; bij het ontslag uit de betrekking geldt als regel dat wie benoemt ook ontslaat, maar ontslag uit 's lands dienst moet altijd door den gouverneur-generaal worden verleend zoolang de ambtenaar zich in Indië bevindt, want aan alle ambtenaren met buitenlandsch verlof wordt ontslag uit 's lands dienst verleend door den koninklijken opperbestuurder. Blijkens eene circulaire van den 1en G.S. is sedert Januari 1893 als beginsel aangenomen dat ontslag uit de betrekking alleen verleend wordt wegens ziekte en niet meer om andere redenen omdat hiervan door velen vroeger misbruik werd gemaakt zoodat bij aanvrage om iedere reden behalve ziekte de ambtenaar uit 's lands dienst moet worden ontslagen; een juist beginsel dat reeds veel eerder had moeten worden toegepast en dat nu ook in de praktijk behoort te blijven gehandhaafd. Schorsing in de uitoefening van het ambt als straf geschiedt als regel door den gouverneur-generaal; bij artikel 35 hunner instructie zijn echter de hoofden van gewestelijk bestuur bevoegd verklaard de onder hunne bevelen dienende ambtenaren, europeesche en inlandsche, te schorsen en moeten zij van dien maatregel terstond rapport doen aan den departementschef die de goedkeuring daarvan door den gouverneur-generaal uitlokt. Behalve voor de leden van het hooggerechtshof, op wie artikel 95 R R toepasselijk is, uit krachte van de derde alinea waarvan de gouverneur-generaal onder het gemaakte voorbehoud bevoegd is hen te schorsen geldt voor de overige rechterlijke ambtenaren artikel 17 R O juncto

artikel 96 RR en kennen de koloniale instellingen voor hen tweeërlei wijzen van schorsing; van rechtswege door het verleenen van een bevel van gevangenneming; facultatief 1° bij veroordeeling wegens misdrijf tot gevangenisstraf; 2° bij tenuitvoerlegging van lijfsdwang; 3° wegens wangedrag, wat ziet op het maatschappelijk leven van den rechterlijken ambtenaar; 4° wegens onzedelijkheid, wat betrekking heeft op het sexueele leven; 5° wegens merkelijke achteloosheid d. i. bij verwaarloozing van de ambtelijke plichten. In deze vijf gevallen kan ook de ontzetting uit hun ambt geschieden ter keuze. Schorsing en ontzetting is nu, vreemd genoeg omdat het zulke ernstige feiten betreft, facultatief gesteld; de gouverneur-generaal schorst of ontzet op voordracht van het hooggerechtshof of na dit rechtscollege eerst te hebben geraadpleegd. De maatregelen van schorsing en ontzetting werden meermalen toegepast op administratieve ambtenaren van verschillende diensttakken totdat in 1894 het feit zich ook voordeed bij een rechterlijk ambtenaar die uit zijn ambt van voorzitter van een landraad werd ontzet wegens wangedrag ofschoon de gepleegde vergrijpen vielen onder de sub 5° genoemde reden die dus tot eene ontzetting wegens merkelijke achteloosheid hadden moeten leiden. Schorsing en ontzetting hebben dus nog geen ontslag uit 's lands dienst tengevolge want dit blijft dan opgeschort tot na afloop van een nader administratief of rechterlijk onderzoek. Nu wordt tegen den ambtenaar die geschorst of ontzet is niet altijd eene strafvervolging ingesteld wat vooral afhankelijk is van de gepleegde vergrijpen doch waar die wordt ingesteld kan òf de rechtsingang òf de terechtstelling worden geweigerd òf de beklaagde worden vrijgesproken, maar dan is het een in de praktijk aangenomen regel dat in een dier gevallen zulk een ambtenaar op nieuw wordt geplaatst op grond van het argument dat de rechter geene schuld heeft bevonden en de delinquenten maken van die erroneuse meening gebruik door op hunne herplaatsing in een dier gevallen aan te dringen; ik noemde de zienswijze in de praktijk gevolgd eene dwaling, immers kan hoogstens uit elk geval worden geconcludeerd dat de rechter geene voldoende termen heeft gevonden hetzij om te instrueeren hetzij om terecht te stellen dan wel geene voldoende bewijsmiddelen aanwezig heeft geacht waaruit hij zijne overtuiging van schuld kon putten zoodat hij moest vrijspreken. Iets anders echter is het oordeel van den rechter over de strafrechtelijke aansprakelijkheid, iets anders het oordeel van de regeering of in de gebleken feiten die wel niet tot terechtstelling of veroordeeling konden leiden geen grond is gelegen om den delinquent uit 's lands dienst te ontslaan en hem niet langer de uitoefening van een deel van het publiek gezag toe te vertrouwen en zal de regeering ten slotte hebben te beslissen of dit mogelijk kan zijn. Er moet worden gebroken met een stelsel dat de weigering van terechtstelling of de vrijspraak per se den geschorsten of ontzetten ambtenaar zou rehabiliteeren en hem dus weêr bekwaam maken tot de vervulling van een ambt; zulk een stelsel handhaaft elementen

in het ambtenaarscorps die er niet in hooren en het werkt zeker niet er toe mede om het desideratum van den heer VAN DEDEM naderbij te komen, de vorming van een keurcorps. Het ontslag uit 's lands dienst geschiedt òf op verzoek eervol òf niet op verzoek dus ongevraagd wegens langdurigen dienst en dan eervol en met pensioen als op het behoud in den dienst van den betrokken ambtenaar verder geen prijs wordt gesteld, nu eens wordt hij door de regeering in de gelegenheid gesteld binnen een aangewezen termijn ontslag te vragen, dan weêr ziet hij zich onverwachts zijn ontslag toegezonden. Ontslag niet eervol verleend is eene uitzondering omdat alsdan het recht op pensioen vervalt en de regeering *en bon prince* op dit stuk erg humaan is gestemd, zelfs wordt vaak eervol ontslag verleend waar de redenen die tot ontslag noodzaken al heel weinig eervol zijn, ja wordt wel eene strafvervolging uitgelokt in de verwachting dat eene terechtstelling zal worden geweigerd of eene vrijspraak zal volgen om dan op grond hiervan den geschorsten of ontzetten ambtenaar eervol te ontslaan en hem op die wijze het genot van pensioen te verzekeren. Of zulk eene opvatting strekken kan om aan de overige ambtenaren een heilzamen schrik in te boezemen en hen er aan te herinneren dat alleen onvertogen levenswandel en stipte plichtsvervulling het epitheton ornans eervol verdienen valt te betwijfelen. Niet eervol ontslag is imperatief krachtens artikel 5 van staatsblad 1854 no. 18 in de drie gevallen genoemd in artikel 3 van dat koninklijk besluit dat ik aanstonds bespreek; het is eene straf gesteld op de schennis dier verbodsbepalingen.

Wat ik opmerkte bij de benoeming en bevordering geldt ook voor het ontslag dat niet op verzoek mocht zijn verleend, waarvoor de gouverneur-generaal verantwoordelijk is en de minister van koloniën ter verantwoording kan worden geroepen door de staten-generaal; het ontslag indertijd niet eervol verleend aan den ingenieur STIELTJES, daarna tot volksvertegenwoordiger gekozen, gaf den heer HEEMSKERK aanleiding in de tweede kamer in December 1863 daarover een hartig woord te doen hooren en ook later heeft ongevraagd ontslag meermalen een punt van debat uitgemaakt; het moet dankbaar worden erkend dat de volksvertegenwoordiging altijd krachtig op de bres is gesprongen voor indische ambtenaren die bleken verongelijkt te zijn wanneer zij hunne klachten in eene petitie tot de kamer richtten; dat is dan ook, bij het gemis der door artikel 49 R R geëischte algemeene verordening, eigenlijk hun eenige toevlucht. Dat in de staten-generaal zelve bij den minister van koloniën wordt aangedrongen op het ontslag van een ambtenaar komt zelden voor maar dan zijn er ook goede redenen; een paar voorbeelden maar heeft de praktijk opgeleverd en alleen in den laatsten tijd; in de eerste kamer betoogde de heer VAN ZINNICQ BERGMAN in December 1893 dat een indisch ambtenaar met verlof — ook al een ingenieur! — die zich als een erkend aanhanger van de sociaaldemocratische theorieën in Nederland en daar buiten gedraagt en daarvoor krachtig

propaganda maakt, uit 's lands dienst behoorde te worden verwijderd; de minister VAN DEDEM gaf dat niet toe voornamelijk omdat de bedoelde ambtenaar wel een socialist met het woord maar niet met de daad was. Fijne onderscheiding voorwaar! alsof de propaganda met het woord niet consequent ten doel heeft te leiden tot de daad! Ik geloof dat de heer VAN ZINNICQ BERGMAN gelijk en de heer VAN DEDEM ongelijk had, want volgens dezen zou men wel kunnen zaaien, het zaad wortel kunnen laten schieten maar toch kunnen beweren niet te hebben medegewerkt om bloesem en vrucht te doen ontstaan. De in Nederland aan ieder gewaarborgde vrijheid om zijne gevoelens in woord en schrift te openbaren, om zich te vereenigen en te vergaderen, om alle mogelijke en onmogelijke leerstellingen te verkondigen, om gezonde of zinledige taal te uiten over alles, is juist de groote veiligheidsklep maar deze bestaat in Indië niet waar geene vrijheid van drukpers bestaat en staatkundige vereenigingen en vergaderingen uitdrukkelijk zijn verboden, een gemis dat de europeesche maatschappij in Indië volstrekt niet betreurt, maar waardoor geheime propaganda, erger dan de openlijke, mogelijk blijft. Welnu ik geloof nog altijd met den hoogleeraar BUIJS dat de staat aan zijne ambtenaren bepaalde voorwaarden mag soms moet stellen waaronder zij den staatsdienst zullen aanvaarden en nu zal het toch wel geen ampel betoog behoeven dat bij een koloniaal bestuursstelsel als het onze hetwelk elke uiting op staatkundig gebied weert, een koloniaal gouvernement moeielijk lijdelijk mag blijven als zijne ambtenaren dat verbod overtreden en al is het ook buiten het gebied der koloniën doctrines verkondigen die aan dat gouvernement de zekerheid ontnemen dat die ambtenaren aan de eischen, die hem door dat gouvernement worden gesteld beantwoorden en waaronder zeker wel de hoofdeisch is dat ieder in zijn werkkring het gezag hoog houde zooals het in deze koloniën is gevestigd, het autocratische karakter van dat gezag eerbiedige, en waarmede het belijden en propageeren van sociaaldemocratische stellingen moeielijk vereenigbaar is. Hoe kan de autocratie zich verdragen met de democratie? En nu zegge men niet, als de minister VAN DEDEM zeker tot verbazing van velen in de eerste kamer deed, dat de ambtenaar als zoodanig zijn plicht deed zoodat het er niet toe doet hoe hij als privaat persoon optreedt want zulk eene voorgewende abstractie van het individu in den ambtenaar is niet houdbaar en wordt dan ook in Indië niet aangenomen, waar de ambtenaar niet enkel naar zijn ambtelijk maar wel degelijk ook naar zijn maatschappelijk optreden moet worden gesignaleerd in de conduitestaat. Ik betwijfel op de minister BERGSMA zich op hetzelfde standpunt zal plaatsen als zijn voorganger en ik heb reden voor dien twijfel met het oog op het tweede geval waarbij, nu in de tweede kamer, op het ontslag van een ambtenaar uit den kolonialen dienst werd aangedrongen door den heer FARNCOMBE SANDERS die een smadelijk wegjagen eischte indien bleek van schending van ambtelijk geheim, de inwilliging van welken eisch de minister BERGSMA natuurlijk toe-

zeggen moest omdat het hier niet anders geldt dan handhaving der wet. In verband toch met den ambtsplicht tot geheimhouding staat het uitdrukkelijke verbod aan alle landsdienaren, burgerlijke en militaire, omschreven in het koninklijk besluit afgekondigd in staatsblad 1854 no. 18, door artikel 132 R R nog altijd van kracht, blijkens de beweegreden genomen tot handhaving van het eigendomsrecht van den lande der gouvernementsarchieven en naar aanleiding van een schrijven van de indische regeering over „de toenemende ongepaste bekendmaking van zaken het bestuur betreffende"; dat besluit bevat het verbod *a* om aan onbevoegden inzage, afschrift of uittreksel te geven van de archieven van het gouvernement of van elke op hoog gezag ingestelde administratie of instelling van openbaar bestuur; *b* om eenig gedeelte van die archieven ook zelfs bij uittreksel door den druk of op eenige andere wijze openbaar te maken; *c* dan wel onder zich te houden zoo dit niet noodig is voor de verrichting van ambtelijke werkzaamheden. Als straf op de overtreding van het drieledige verbod stelt artikel 5 imperatief het niet eervol ontslag van den schuldigen ambtenaar of militair, het maakt dat niet afhankelijk van het welmeenen der uitvoerende macht; geldt het een gepensionneerde dan is de straf het vervallen van zijn pensioen. Die zware straf is de vernageling van de blinden die het indische bestuurshuis moeten vrijwaren tegen het werpen van een blik op hetgeen daar binnen voorvalt; ze treft onvoorwaardelijk een ieder die het waagt al zij het een tipje van den indischen sluier der geheimzinnigheid en lichtschuwheid op te heffen; ze jaagt den vermetelen landsdienaar smadelijk uit 's lands dienst wanneer hij al zij het den onschuldigsten inhoud van een paperas laat lezen of bekend maakt! Toen ROCHUSSEN minister zijnde op de klacht over de klooster-achtige ommuring van het koloniaal bestuur ook op het Plein, antwoordde dat hij in een glazen huis werkte dacht hij vermoedelijk niet aan het koninklijk besluit van 1854 of wel hij bedoelde een matglazen huis; van vroeger wist hij wel dat in Indië alles geblindeerd is en de administratie daar zich schuil houdt achter een chineeschen muur. Of ze zooveel te verbergen heeft? of er reden is het licht te schuwen? onder de hoogste autoriteiten is de angst om zich uit te laten nog 't geringst maar overigens heerscht er in de indische ambtenaarswereld over het geheel een geest als die rondwaart in een seminarium van jezuieten, een angst om op de vingers te worden gezien en eene vrees voor toepassing van de draconische straf van eerloos wegjagen of doemen tot gebrek, die juist als ze maar weinig wordt toegepast er die vrees inhoudt en waardoor vooral in de binnenlanden de omgang onderling zoo stroef, de toon zoo argwanend, de uiting zoo bestudeerd, het wantrouwen zoo groot, het leven dus zoo hoogst onaangenaam wezen kan. Anderen dan landsdienaren of gepensionneerden worden bedreigd met eene boete van *f* 1000 tot *f* 3000 te verhalen bij lijfsdwang. Ieder houder van eenig archiefstuk kan door gijzeling worden gedwongen tot afgifte en is hiervoor een

verjaringstermijn van dertig jaren aangenomen die aanvangt met het ontslag als het een ambtenaar of militair is of anders pas met het overlijden van den houder. Dit alles geldt als er enkel maar culpa gehandeld wordt en behalve het draconische besluit van 1854 bevatten de artikelen 185-187 van het europeesche, 186-188 van het inlandsche strafwetboek geducht zware straffen bij opzettelijk weerloos maken. Zoowel voor de doleuse als voor de culpoose daad zijn de straffen veel te zwaar en veel te absoluut omdat immers niet alle stukken gelijke waarde hebben, doch de wet onderscheidt niet het eenvoudigste stuk van het meest gewichtige en daarom doet vooral de bureauambtenaar dit veiligheidshalve ook niet, wat natuurlijk tot de belachelijkste, stompste opvatting aanleiding geven kan. Het drieledige verbod vervalt zoodra eenig stuk van regeeringswege is openbaar gemaakt en geldt niet voor besluiten en beschikkingen in extract of in extenso iemand toegezonden. In 1870 werd bij besluit aan ingenieurs, genie- en artillerieofficieren en in 1874 aan de officieren van den generalen staf bij wege van uitzondering vergund van stukken van zuiver technisch wetenschappelijken aard gebruik te maken bij het publiceeren van beschouwingen mits deze onderteekend worden.

In de derde plaats zegt artikel 49 dat de ambtenaren op pensioen worden gesteld door den gouverneur-generaal en ook overeenkomstig regels bij algemeene verordening gesteld. Ook weêr te absoluut. De gouverneur-generaal stelt alleen dan de ambtenaren op pensioen als zij zich in Indië bevinden, en nog niet eens alle want het pensioen van de raden van Indië wordt altijd in Nederland en niet hier toegekend en berekend. Voorts worden alle indische ambtenaren die zich in Nederland bevinden met verlof casu quo niet door den gouverneur-generaal maar door den Koninklijken opperbestuurder gepensionneerd. Alleen voor dit gedeelte is aan artikel 49 voldaan en zijn de regels voor het pensionneeren der ambtenaren gesteld bij koninklijk besluit; artikel 49 maakt een der drie koloniale wetgevers bevoegd; de poging door VAN HÖEVELL bij artikel 42 voor de officieren der landmacht aangewend herhaalde hij hier voor de burgerlijke ambtenaren door ook hier bij amendement voor te stellen dat alleen voor de pensioenen de regels zouden moeten gesteld door den rijkswetgever; waarom er behoefte bestond om juist voor de pensioenen eene regeling te eischen bij de wet en niet bij koninklijk besluit of koloniale ordonnantie werd niet aangetoond en VAN HÖEVELL's voorstel om de pensioenen der ambtenaren bij de wet te regelen werd verworpen zooals gelijk voorstel ook voor de officieren gedaan reeds door de kamer verworpen was en het lot van het amendement op artikel 49 R R al was beslist bij artikel 42, want in het eene geval wel in het andere niet eene wet te eischen zou nog al inconsequent zijn geweest zooals de minister PAHUD en ook BAUD terecht opmerkte. Rationeel is het dat in beide gevallen de neutrale term algemeene verordening wordt gebezigd en waarom men dit doorvoerde zagen wij bij artikel 20 R R. Er moesten wel

zeer overwegende redenen bestaan om juist voor het onderwerp der pensioenen van ambtenaren en officieren één wetgever aan te wijzen en de beide anderen uit te sluiten en van zulke redenen vinden we geen spoor; het eenige argument door VAN HÖEVELL aangevoerd was zijn wensch om aan de landsdienaren den waarborg te geven dat hun pensioen hun niet bij eenvoudig besluit zal worden ontnomen. Welnu, die waarborg hebben de ambtenaren verkregen; de van kracht zijnde pensioensregeling is bij koninklijk besluit vastgesteld en een gouvernementsbesluit kan daarop geen inbreuk maken. Waarlijk dan zou er heel wat meer te zeggen zijn voor het bij de wet stellen van regels voor de benoeming, de bevordering en het ontslag. Later in 1861 heeft de minister van koloniën LOUDON zich doen kennen als voorstander van pensioensregeling bij de wet doch zonder krachtiger argument dan door VAN HÖEVELL gebezigd; sedert is er door niemand op aangedrongen; alleen heeft in 1894 de heer FARNCOMBE SANDERS in de tweede kamer bij de behandeling der indische begrooting bij motie eene uitspraak van de kamer willen uitlokken om de pensioenen niet van ambtenaren en militairen maar van hunne weduwen en weezen bij de wet te regelen welke uitspraak werd verdaagd tot een onbepaald tijdstip. Van pensioen is in Indië eigenlijk eerst sprake geweest na het herstel van ons gezag over deze bezittingen doch er waren in den aanvang geene regelen gesteld en de toekenning van pensioen geschiedde alsdan bij besluit van den gouverneur-generaal in elk bijzonder geval genomen. Zoowel het regeeringsreglement van 1827 als dat van 1830 verzekerden aan de ambtenaren een recht op pensioen en artikel 103 van het laatstgenoemde reglement vorderde eene nadere regeling en ter voldoening hieraan benoemde BAUD in Maart 1834 eene commissie in Indië om een pensioenreglement voor de burgerlijke ambtenaren te ontwerpen waarmede zij in Augustus 1834 gereed was en dat in Maart 1835 door BAUD „na hierover rijpelijk gedelibereerd zijnde" werd gearresteerd, voorloopig echter omdat men 's Konings welmeenen over dit onderwerp wilde afwachten alvorens eene definitieve regeling vast te stellen; tegen de wijze van berekening der pensioenen in dat voorloopige reglement van 1835 rezen bedenkingen bij het opperbestuur dat in Nederland een nieuw reglement vaststelde van andere beginselen uitgaande en dat in staatsblad 1837 no. 50 werd afgekondigd. Bij het eerstgenoemde pensioenreglement waarvan de inkleeding tot voorbeeld heeft gestrekt voor de latere werd het bedrag van het pensioen berekend naar diensttijd en naar eene vaste percentsgewijze verhouding tot het gemiddelde bedrag der jaarlijksche inkomsten waarvan de minima en maxima in het reglement waren opgenomen om tot grondslag te strekken voor de tevens aangegeven percentageberekening. Het pensioenreglement van 1837 brak met dit stelsel en nam als basis aan een klassificatie-stelsel; er werden twaalf klassen vastgesteld met een aangewezen minimum en maximum

bedrag voor elke klasse en een alphabetische lijst van alle ambten deelde elk ambt in eene dier twaalf klassen in; het bevatte in artikel 18 eene bepaling die de gepensionneerden verplichtte in Nederland of in Indië gevestigd te blijven doch zou de gouverneur-generaal kunnen toestaan eene vestiging in het buitenland in welk geval het pensioen met een derde werd verminderd, eene korting die niet van hardheid was vrij te pleiten vooral ten opzichte van de talrijke vreemdelingen in die jaren nog in schier alle takken van den kolonialen dienst werkzaam en die dan ook in 1859 verviel toen wel het voorschrift werd gehandhaafd dat het pensioen in Nederland of in Indië moest worden verteerd en toestemming noodig bleef om zich elders te vestigen maar zoo ze verkregen werd de bezwarende korting van een derde werd ingetrokken totdat bij de nadere nog vigeerende regeling ook de dwang tot vestiging der gepensionneerden in Nederland of in Indië is vervallen waardoor thans tal van gepensionneerden niet enkel over geheel Europa maar ook over andere werelddeelen verspreid zijn en door tusschenkomst der consulaire ambtenaren hun de pensioenen worden uitbetaald, eene zeer vrijgevige bepaling die maakt dat een zilveren band de nederlandsche regeering en een groot aantal buitenlanders van allerlei nationaliteit omsnoert en het nederlandsche gouvernement overal door oud-indische landsdienaren met eer en erkentelijkheid tot in de verste uithoeken wordt genoemd. In het pensioenreglement van 1837 werden in den loop der tijden zoo ontzaggelijk veel wijzigingen gebracht dat het een kaleidoscoop was geworden en maar enkele ambtenaren wier werkkring het medebracht eenigszins den weg in den doolhof wisten te vinden totdat het in 1881 bij koninklijk besluit in staatsblad no. 142 werd vervangen door eene geheel nieuwe regeling, sedert ook ettelijke malen aangevuld en gewijzigd principiëel in 1892. Het criterium voor de toekenning van het pensioen is eervol ontslag uit 's lands dienst; vroeger was dit anders en eischten de regeeringsreglementen veeljarigen, trouwen en ijverigen dienst; de pensioenreglementen, den ijver latende glippen, vorderen trouwen en veeljarigen dienst; maar nu het eervol ontslag het eenige criterium is geworden rust er des te grooter verantwoordelijkheid op de regeering om ook alleen dan eervol te ontslaan als dit werkelijk is verdiend, zich te doordringen van de volkomen juiste en goed ontwikkelde beginselen der indische regeering van 1862 waarmede het opperbestuur instemde en die te vinden zijn in bijblad no. 1376, en derhalve niet maar steeds op middelen en uitwegen bedacht te zijn om een ontslag dat een schandmerk moest zijn niettemin eervol te verleenen waardoor een recht op pensioen voor den feitelijk uit 's lands dienst gejaagden, maar rechtens eervol ontslagen landsdienaar geschapen wordt.

Het tegenwoordig regeeringsreglement kent in artikel 49 niet uitdrukkelijk evenals woegere reglementen een *recht* toe op pensioen aan de ambtenaren, evenmin als naar de meening van den hoogleeraar BUIJS de grondwet dit doet voor de ambtenaren in Nederland;

eene verplichting om pensioen uit te keeren staat niet in het regeeringsreglement geschreven zoodat dit geen beletsel is om zich van overheidswege niet meer met de pensioenen in te laten doch de verzekering voor den ouden dag over te laten aan de belanghebbenden zelven; het regeeringsreglement eischt alleen dat indien de staat zich met die zorg belast de voorwaarden waaronder dit geschiedt alleen bij algemeene verordening mogen worden geregeld en de laatste regeling decreteert in artikel 1 uitdrukkelijk dat de ambtenaren een *recht* hebben op pensioen hetwelk voor hen thans wortelt in het pensioenreglement, niet in artikel 49. Niet enkel van den laatsten tijd dagteekenen de klachten over het voortdurend stijgende bedrag op de begrooting van de pensioenen aan de landsdienaren, klachten niet allen even gegrond omdat steeds uit het oog wordt verloren dat de staat den ambtenaar dwingt tot verplichte korting der bezoldiging ten bate van 's lands kas maar vooral dat bij den dood van den ambtenaar het geheele gestorte kapitaal, dat uit diens vermogen overging in het vermogen van den staat, eenvoudig genaast wordt en waardoor in den loop der tijden een zeer aanzienlijk kapitaal, aan de beschikking van den ambtenaar onttrokken, tot landseigendom werd gemaakt. Er zijn onder de staatsrechtsleeraars en de oeconomisten van naam zoowel voor- als tegenstanders van de gedwongen pensioenen; dat de staat er voor wil waken dat zijne ambtenaren na volbrachten diensttijd op hun ouden dag niet zullen gaan bedelen en in den vorm van bijdragen aan de pensioenen inkortingen gelast op het eigendom van den ambtenaar, daarvoor is veel te zeggen voor het moederland, minder voor de koloniën waar de dienst vaak in de kracht des levens verlaten wordt en reeds thans een groot aantal zich wijdt aan particulieren dienst en het argument van den ouden dag vervalt en geheel illusoir wordt indien wat meer de hand werd gehouden aan het beginsel om de ambtenaren na een vasten diensttijd te ontslaan en zoo doende frisschere krachten voor den dienst te behouden; zij die de staatszorg op dit punt bestrijden en aan het individu eigendom en beheer van het thans ingehouden bedrag willen laten blijven komen op tegen den gedwongen gouvernementsspaarpot; tegen het onttrekken aan de beschikking van den eigenaar van een deel der als aequivalent voor de diensten door den staat verschuldigde bezoldiging; tegen de curateele thans uitgeoefend over hen aan wie overigens de gewichtigste belangen worden toevertrouwd doch die onbekwaam geacht worden een deel van hun eigen vermogen te beheeren; tegen de onteigening van de gedwongen kortingen bij het overlijden van den rechthebbende die niet genoot. Edoch utiliteitsgronden hebben tot dusver den staat bewogen zich met de uitkeering van pensioenen te belasten en utiliteitsredenen hebben vooral in koloniën beteekenis. De noodzakelijkheid om den staat te belasten met de zorg tot beheer der bijdragen en de uitkeering er van in den vorm van pensioen achten velen gelegen in de vrees dat men de zorg voor onderhoud na verstreken diensttijd niet kan overlaten aan het

individu door het ontbreken der zekerheid dat alsdan die zorg metterdaad zou worden behartigd terwijl bovendien in het uit te keeren pensioenbedrag een voordeel is gelegen voor den rechthebbende die zijne thans verplichte periodieke bijdragen nooit zoodanig zou kunnen aanwenden dat hem een gelijk bedrag zou zijn verzekerd als de staat hem thans uitkeert, een argument van gewicht voor hen die het pensioen genieten doch dat het bezwaar niet wegneemt dat aan de talrijken die niet genieten het kapitaal der gestorte bijdragen ontnomen wordt terwijl de genoemde vrees dat de ambtenaar zelf geene maatregelen nemen zal om zich na den diensttijd een behoorlijk inkomen te verzekeren vroeger wel thans niet meer gewicht in de schaal leggen kan en de staat ten overvloede den eisch zou kunnen stellen dat hem blijken moet dat de maatregel wel degelijk genomen wordt in den vorm eener lijfrente of kapitaalverzekering waartoe de uiterst soliede gelegenheden in de laatste jaren zich steeds meer aanbieden; de meening dat alsdan door het gouvernement een stempel zou gedrukt worden op de soliditeit van verzekeringmaatschappijen, waarvan de minister BERGSMA zich terecht afkeerig betoonde, is echter eene dwaling vermits elke inmenging of aanmoediging van bepaalde maatschappijen streng zou behooren te worden geweerd en enkel gevorderd het dépot van de polis bij het departement waaronder de ambtenaar ressorteert zonder te vragen met welke maatschappij de overeenkomst werd gesloten tenzij men als eenig voorbehoud mocht willen stellen dat het eene nederlandsche maatschappij zou moeten zijn, maar inderdaad men kan er gerust op wezen dat de indische ambtenaren hun belang weten te behartigen en geen enkele zoo onnoozel is om zich aan eene min gunstig bekende maatschappij te wagen ook bij algeheel vrijlaten der keuze; de kansen zouden dan van de schatkist overgebracht worden op de verzekeringmaatschappijen wier voorwaarden tevens zoodanig zijn dat ook bij eventueel overlijden vóór het tijdstip waarop het recht op kapitaal of lijfrente ontstaat het gestorte bedrag niet geheel verloren behoeft te zijn doch voor een deel in de nalatenschap komen kan, een niet gering te achten voordeel voor de achterblijvenden en dat deze thans missen.

De bestaande pensioenregeling geeft aanleiding tot de beknopte beantwoording van deze vragen: wie zijn deelgerechtigden? wanneer? waartoe? Recht op pensioen hebben de ambtenaren die eervol uit 's lands dienst zijn ontslagen, den vollen ouderdom van vijf en veertig jaren hebben bereikt, en een diensttijd hebben van twintig jaren waarbij echter de gunstige bepaling komt van artikel 6 van het pensioenreglement dat bij het berekenen van het getal dienstjaren de overschietende maanden boven een half jaar gerekend worden voor een vol jaar, zoodat men feitelijk maar 19 jaren 6 maanden en eenige dagen behoeft te dienen om over de volle 20 jaren te worden gepensioneerd; evenwel al is die tijd verstreken dan wordt maar uiterst zelden dadelijk pensioen aangevraagd of gegeven en gewoonlijk

verlof gevraagd ook al heeft de ambtenaar niet het voornemen terug te keeren of al wordt op zijne diensten verder geen prijs gesteld; de voordeelen voor den ambtenaar zijn dan vooreerst het genot van het verlofstractement, veel aanzienlijker dan het bedrag van het pensioen en ten andere de mogelijkheid om terug te gaan op kosten van het gouvernement; vermits de verlofsbepalingen eene verlenging van het verlof toelaten kan bovendien ook hiervan worden gebruik gemaakt om ten slotte in Nederland op pensioen te worden gesteld; door de laatstelijk tot stand gekomen verlofsbepalingen, waarover straks, is den ambtenaar eene aanspraak gegeven op éénjarig verlof na tien jaren onafgebroken dienst zoodat ook bij het plan om den dienst met pensioen te verlaten aan die aanspraak eveneens een voordeel wordt ontleend. Nevens deze categorie, de normale, hebben recht op pensioen, onafhankelijk van den duur van diensttijd, de ambtenaren die wonden of gebreken bekwamen in, door of ter zake van den dienst en waardoor ze voor alle verdere dienstvervulling volstrekt ongeschikt worden verklaard na deskundig onderzoek. Dit laatste geval doet zich bij den burgerlijken dienst zeer zelden voor. Behalve dit recht op pensioen kan als een gunst ook pensioen worden toegekend en is dus facultatief in drie gevallen: 1° na een diensttijd van 10 jaren minstens als de ambtenaar ongeschikt, fyziek of intellectueel, wordt geacht voor verderen dienst, ter beoordeeling alleen van de uitvoerende macht; 2° na minstens 5 jaren als hij, psychisch of fyzisch, belet wordt langer te dienen, doch thans geconstateerd door deskundig rapport; 3° als hij benoemd wordt tot minister en dan onverschillig hoe jong of hoe kort in dienst; met deze laatste bepaling werd in 1884 het pensioenreglement aangevuld ter wille van den tot minister van koloniën benoemden heer SPRENGER VAN EYK op de voordracht van den interimairen minister WEITZEL, die wel op goede gronden zal gesteund hebben doch evenmin als het advies van den raad van state bekend is en daarom aan beoordeeling ontsnapt, terwijl het koninklijk besluit zelf geen enkele beweegreden bevat doch enkel de aanvulling decreteert. Wat onder diensttijd wordt verstaan leert eene andere aanvulling van het pensioenreglement in staatsblad 1892 no. 175 die aan het begrip indische diensttijd eene zeer edelmoedig ruime strekking geeft en den diensttijd splitst in acht deelen waaronder zelfs als halve diensttijd voorkomt de tijd dat er in het geheel niet gediend wordt zooals voor indische ambtenaren die lid zijn der staten-generaal wat met een enkele geruimen tijd het geval was; het is niet recht duidelijk waarom zulke exceptioneel gunstige bepalingen zijn gemaakt juist voor indische ambtenaren die ministers of kamerleden worden en door de aanvaarding dier functie immers uitsluitend het algemeen belang en niet hun bijzonder belang beoogen; eene vroegere gunstige bepaling, maar toen geldig voor alle ambtenaren zonder uitzondering, dat de tijd met buitenlandsch verlof doorgebracht als halve diensttijd zou tellen is vervallen doch ook dit

kan nu worden ontgaan ten behoeve van die verlofgangers aan wie in Nederland werkzaamheden worden opgedragen voor den kolonialen dienst en als de uitvoering der opdracht langer dan zes maanden heeft geduurd als wanneer de duur der opdracht telt voor de helft en hierdoor is het mogelijk geweest dat indische ambtenaren die nog ettelijke jaren hadden te dienen voor zij den normalen diensttijd van twintig jaren hadden vervuld, in Nederland hun pensioen over den vollen diensttijd verdienden terwijl zij tegelijk eene goedbezoldigde betrekking daar bekleedden; ik geloof niet dat er grond bestaat voor deze en soortgelijke voorrechten en dat de twintigjarige dienst als norm behoort te worden doorgebracht in actieven dienst in Indië. Voor het jaarlijksch bedrag van het pensioen is de laatste regeling teruggekeerd tot het oorspronkelijke stelsel van berekening naar het hoogste maandelijksche tractement gedurende vier en twintig maanden genoten, niet achtereenvolgens al is dit regel, maar gedurende den loop van den diensttijd vier en twintig maanden genoten, dus niet in de laatst vervulde betrekking zoodat een ambtenaar gepensionneerd wordt niet naar het ambt bekleed tijdens de pensionneering maar naar dat waarin hij vier en twintig maanden de hoogste bezoldiging genoot, terwijl ook een geringer aantal maanden in aanmerking komt; het pensioen bedraagt driemaal de hoogste maandelijksche bezoldiging, in tegenstelling van de militaire officieren die vaste pensioenen hebben naar den bekleeden rang en hierdoor boven de burgerlijke landsdienaren bijzonder worden bevoorrecht. Bij een diensttijd korter dan twintig jaren wordt het normale bedrag verminderd met $^1/_{20}$ voor elk jaar minderen diensttijd, behalve bij pensionneering wegens gebreken of verwonding in den dienst bekomen wanneer het volle normale bedrag wordt toegekend. Bij een diensttijd van langer dan twintig jaren wordt het volle bedrag verhoogd met $^1/_{20}$ voor elk jaar meerderen dienst tot tien jaren dus tot dertigjarigen diensttijd toe, verder niet; eene ongelukkige bepaling is die van artikel 12 alinea 2 van het pensioenreglement die in de praktijk tengevolge heeft dat vele ambtenaren hun diensttijd rekken en rekken omdat elk jaar rekken een belangrijke verhooging van het pensioen medebrengt wat juist niet altijd in het belang van den dienst kan geacht worden en de soms trage bevordering der jongeren verbazend stremt; verwijder die bepaling uit het reglement en ge zult eens zien hoe gemakkelijker de ambtenaar er toe komt den dienst te verlaten wat na een twintigjarigen dienst in de tropen wenschelijk is zoowel voor den dienst als voor den persoon. Het pensioen vervalt 1° door veroordeeling tot de doodstraf, een casus die dus niet den gepensionneerde treft die in Nederland zich vestigt, of tot tuchthuisstraf tenzij gratie wordt verleend van beide straffen en rehabilitatie van de gevolgen aan de veroordeeling verbonden; 2° door buiten toestemming der Koningin in vreemden krijgsdienst te treden, waaronder moet worden verstaan een andere krijgsdienst dan de indische of nederlandsche zoodat, vermits artikel 16 van het pensioenreglement zeer pertinent in het

algemeen spreekt van den titularis zonder de nationaliteit in acht te nemen, een gepensioneerd ambtenaar of militair die Duitscher, Oostenrijker, Belg, Rus of Pool is en we hebben gepensionneerden van allerlei landaard, ook niet in den krijgsdienst van zijn eigen land treden mag zonder toestemming van onze Koningin wil hij zijn pensioen behouden; 3° door het aannemen eener openbare bediening niet door de indische of de nederlandsche regeering opgedragen ten aanzien waarvan het evengezegde ook geldt; 4° bij mededeeling in geschrifte of openbaarmaking door den druk van eenig stuk behoorende tot 's lands archief in ruimen zin; dit laatste krachtens alinea 3 van artikel 5 van staatsblad 1854 no. 18 dat hierboven besproken werd. In verband hiermede moet de ambtenaar bij zijne aanvrage om pensioen eene verklaring overleggen, dan wel deze in de aanvrage opnemen, dat hij geene gouvernementsstukken oorspronkelijke of afschriften of uittreksels onder zich heeft.

Het pensioen van den landsdienaar, officier of ambtenaar, is onvervreemdbaar; dit vloeit voort uit het karakter er van; pensioen is een persoonlijk recht op genot niet een titel van eigendom, integendeel juist elke beschikking er over is uitdrukkelijk ontnomen en artikel 17 van het pensioenreglement laat op het uitspreken van het beginsel der onvervreemdbaarheid in één adem volgen de consequentie van dat beginsel: uitsluiting van eenigerlei beschikking er over die vervreemding zou kunnen opleveren en tevens het verbod van andere rechtshandelingen waarvan het pensioen object zou kunnen zijn ook zonder het gevolg eener vervreemding en wel het verbod van verpanding of beleening; mocht het verbod worden overtreden dan is als 't gebeurt toch elke overeenkomst in strijd daarmede ipso jure nietig. Wel is toegelaten dat de rechthebbende op het genot een ander lastgeving verstrekke om het bedrag te ontvangen maar nooit mag die lastgeving onherroepelijk worden verleend omdat hierdoor het verbod zou kunnen worden ontdoken zoodat, wat veel in de praktijk voorkomt, dat geld geschoten wordt tegen rente op den pensioenbrief en deze wordt ter hand gesteld aan den geldschieter met eene lastgeving tot ontvangst deze last altijd door den geldopnemer kan worden te niet gedaan door herroeping en mededeeling hiervan aan den ontvanger van 's lands kas, in Indië met de uitbetaling der pensioenen belast, die in Nederland geschiedt door de betaalmeesters, in het buitenland door tusschenkomst onzer consuls. In twee gevallen daarentegen mag het bedrag van het pensioen aan den gepensioneerde zelven of zijn gemachtigde niet worden uitbetaald ten eerste als bij in een openbaar gesticht van weldadigheid is opgenomen of onderstand geniet van zoodanig gesticht inIndië of in Nederland of van eene gemeente in Nederland, alsdan schrijft artikel 17 van het pensioenreglement voor dat het bedrag van het pensioen moet worden uitbetaald aan het bestuur van gesticht of gemeente; ten andere krachtens artikel 792 W. v. K juncto artikel 909 alinea 2 Regl. Rechtsv. ingeval van faillissement of staat van kennelijk onver-

mogen van den gepensionneerde is het de curatrice, in Indië altijd de weeskamer, die alle inkomende gelden ontvangt den rechthebbende aankomende en waartoe onbetwistbaar behoort het bedrag van het pensioen dat op het tijdstip van invorderbaarheid een deel wordt van het vermogen van den gepensionneerde wiens wettelijke vertegenwoordiger is zijn curator zoolang de staat van faillissement of van kennelijk onvermogen duurt en welke curateele medebrengt het onttrekken van het beheer over elk vermogensdeel aan den curandus; het beginsel der onvervreemdbaarheid van het pensioen bedoelt niet dat het bedrag er van eenig en uitsluitend moet worden aangewend tot levensonderhoud van den gepensionneerde, zulk eene stelling vindt in geene enkele wettelijke bepaling steun, maar bedoelt alleen dat de gepensionneerde er niet over mag beschikken noch om het recht op ontvangst te vervreemden, noch om het te verpanden of te beleenen, en deze bedoeling wordt *totidem verbis* in artikel 17 uitgedrukt; wanneer de gepensionneerde derhalve later failliet wordt verklaard dan komt hij onder de heerschappij van het faillietenrecht en daarom bestaat door artikel 792 W. v. K. de verplichting voor de curatrice om het bedrag te ontvangen en de verplichting tot uitbetaling aan haar *op hare quitantiën* en strekken deze den lande tot wettelijk bewijs der rechtmatige uitkeering aan den wettelijken vertegenwoordiger van den rechthebbende zoodat eene uitbetaling aan dezen, aan wien artikel 755 W. v. K. de beschikking en het beheer over zijne goederen waartoe alles behoort wat bestanddeel van vermogen zijn kan dus ook recht op genot ontnomen heeft had reeds sedert den datum van het vonnis van faillietverklaring, zou zijn eene betaling aan een rechtens onbevoegde en derhalve niet van kracht en hierop ter bevrijding geen geldig beroep zou kunnen worden gedaan indien bleek dat de gefailleerde dat deel van zijn vermogen, evenzeer verbonden aan zijne schuldeischers, niet in de massa had gebracht door het te stellen in handen van de curatrice maar onder zich had gehouden. Een zeer geruchtmakend proces dat tot drukpersartikelen leidde, deze weêr tot vervolging en straf, en deze veroordeeling weêr tot petitiën aan de tweede kamer liep over de behandelde quaestie waaromtrent door het Hooggerechtshof bij arrest van 24 Augustus 1893 eene naar mijn oordeel allezins juiste beslissing genomen werd in eene zaak van de weeskamer te Batavia als curatrice tegen de regeering van N. I. terwijl ook de Hooge Raad der Nederlanden den 27 September 1894 eene soortgelijke beslissing in cassatie nam niet bij een arrest maar bij eene beschikking op een verzoekschrift door den gefailleerde gepensionneerde zelf ingediend als requirant van cassatie tegen eene beschikking der rechtbank die de faillietverklaring uitsprak.

Het behandelde pensioenreglement is alleen toepasselijk op europeesche ambtenaren; aan de inlandsche ambtenaren werd vroeger onderstand toegekend bij wijze van pensioen of wachtgeld waaromtrent in 1881 vaste regels werden gesteld die echter vervielen

want in 1887 werd bij koninklijk besluit in staatsblad no. 192 een reglement op het verleenen van pensioenen ook aan inlandsche ambtenaren vastgesteld enkel van kracht voor Java en Madura doch het zou krachtens artikel 5 toepasselijk kunnen worden verklaard op de buitenbezittingen of een deel er van tengevolge waarvan in 1891 bij koloniale ordonnantie in staatsblad no. 208 dit pensioenreglement ook overal op de buitenbezittingen is ingevoerd; de afwijkingen van het reglement voor de europeesche ambtenaren zijn dat voor de inlandsche geëischt wordt een diensttijd van dertig jaren en na vijftien jaren wegens fyzieke ongeschiktheid pensioen kan worden verleend terwijl eene bezoldiging van minstens *f* 20.— 's maands wordt gevorderd om voor pensioen in aanmerking te kunnen komen; overigens gelden dezelfde bepalingen in hoofdzaak.

Aan de nagelaten betrekkingen van europeesche burgerlijke en militaire landsdienaren die in den dienst omkwamen of sneuvelden kan geldelijke onderstand worden toegekend indien ze hulpbehoevend zijn; het bedrag er van moet dan telken jare worden vastgesteld in Indië door den gouverneur-generaal, in Nederland door den minister van koloniën vermits deze gunst slechts voor één jaar wordt verleend wat in 1889 nog in herinnering werd gebracht bij een besluit in bijblad no. 4628.

Aan de weduwen en uit wettig huwelijk geboren weezen van burgerlijke ambtenaren wordt eveneens pensioen toegekend en aan dit fonds dat beheerscht wordt door een reglement in staatsblad 1854 no. 93, sedert ontelbare malen gewijzigd, zijn de ambtenaren verplicht bij te dragen door contributiën die evenals die voor hun eigen pensioen maandelijks van de bezoldiging worden ingehouden; oorspronkelijk werd die contributie vastgesteld op niet minder dan 9 pct. waartegen hevige oppositie ontstond; sedert 1860 werd het bedrag der verplichte inhouding jaarlijks bepaald en varieërde van 4 pct. tot 8 pct.; in 1892 werd voor het vervolg te beginnen met het jaar 1893 de contributie gesteld op 6 pct. wat niet in overeenstemming is met het karakter van het fonds dat niet ieder jaar een gelijk bedrag aan uitkeeringen doet maar juist jaarlijks omtrent den toestand verslag moet doen waarvan dan de vaststelling der contributie afhankelijk behoort te zijn zooals ruim dertig jaren lang terecht geschiedde en welke weg ten onrechte verlaten werd. Tegen het voortbestaan van dit weduwen en weezenfonds gelden nog talrijker bezwaren dan tegen de bemoeienis van het gouvernement met de pensioenen omdat daarbij eene nog grootere eigenmachtige beperking van den privaateigendom plaats heeft terwijl in de uitvoering rechtsongelijkheid het gevolg is; immers tot de contributiën aan het weduwen en weezenfonds zijn ook verplicht alle ongehuwde ambtenaren, alle geestelijken van de christelijke kerkgenootschappen dus ook van het roomsch katholieke, ja vrouwen zooals de onderwijzeressen, bij alle welken van weduwen en weezen geene sprake is of zelfs niet zijn kan. Behalve de gewone zeer aanzienlijke contributie van 6 pct. die voor hen wier weduwen en

weezen nooit genieten kunnen eene zware inkomstenbelasting vormt zijn ook even aanzienlijke buitengewone contributiën verschuldigd bij indiensttreding, bij elke bevordering, bij huwelijk; de contributie wordt geheven van alle inkomsten zoowel van de vaste bezoldiging als van de wisselvallige inkomsten; met de 2 pct. voor de pensioenbijdrage wordt alzoo maandelijks 8 pct. van het inkomen ingekort waarvan een zeer groot aantal nooit genieten of nooit genieten kunnen. Wil men het beschouwen als een onderling hulpfonds dan zou toch wel de eisch gerechtvaardigd zijn dat de contribuanten invloed en controle uitoefenden op het beheer van de belangrijke bezittingen van het fonds doch die invloed en controle ontbreekt geheel; het wordt n.l. beheerd door een bestuur door de regeering benoemd, bijgestaan door een amanuensis, welks hoofdtaak natuurlijk behoort te zijn zorg te dragen voor eene uiterst soliede belegging der toevertrouwde gelden; of dit in vroegere jaren wel steeds in het oog werd gehouden is niet ten onrechte betwijfeld doch in de laatste jaren wordt het beheer met grootere zorg gevoerd en ook stipter toezicht gehouden op de geregelde verplichte stortingen waartoe, zoolang het fonds blijft gehandhaafd, de hoofden der verschillende gewesten behooren mede te werken wat hun wel herhaaldelijk onder het oog is gebracht doch wat soms nog al te wenschen overlaat, maar zoozeer is de afkeer van de gedwongen deelneming toegenomen dat de praktijk geleerd heeft dat de meesten er zich uiterst ongaarne aan onderwerpen. Het zakelijke verslag in 1894 ter voldoening aan artikel 80 van het reglement uttgebracht over den toestand van het fonds geeft een goed overzicht. Na hetgeen ik omtrent de pensioenen in het midden bracht zal men begrijpen hoe krachtiger nog de wensch is dat de staat zoo spoedig mogelijk elke inmenging in de zorg voor de weduwen en weezen late varen en die geheel overlate aan de ambtenaren zelven, wat door het regeeringsreglement vrijgelaten wordt.

De klachten in de staten-generaal over het voortdurend stijgen van den begrootingspost voor de pensioenen uitten zich vooral in de laatste jaren krachtig; reeds VAN HÖEVELL beweerde dat aan hoogere ambtenaren een veel te hoog pensioen werd toegekend waartoe hij wees op het feit dat een ambtenaar, veertig jaren oud, een pensioen had van *f* 12000; die had dan verbazend gelukkig gediend en met het wijzen op zulk eene hooge uitzondering werd al te sterk gegeneraliseerd; het maximumpensioen bedraagt ook thans onder het bestaande reglement *f* 12000 's jaars maar dit is alleen bereikbaar voor één titularis, den hoogstgeplaatsten, n. l. den vice-president van den raad van Indië vermits het maximumpensioen der hoogst bezoldigden in Indië, dat zijn de leden van dien raad waaraan de minister VAN DEDEM heeft gelijkgesteld één ambtenaar, de chef der gouvernementsexploitatie van de Ombilienkolenvelden, bedragen kan *f* 10,800. 's jaars; dat er onder de klachten als in 1854 wel eenige ijverzucht liep blijkt uit de verzuchtingen van VAN BOSSE dat men 't in Nederland

nooit zoo ver kon brengen; van van Nispen die met schrik en leedwezen van zulke bedragen, altijd dat zeer exceptioneele n.l., hoorde; als men die zuchten ziet slaken in den vorm waarin 't geschiedde dan is het alsof niet de indische maar de nederlandsche begrooting er mede belast werd, alsof het pensioen een *don gratuit* ware! Na veertig jaren klaagt men wederom in Nederland nu in een anderen toonaard waarop de omstandigheid dat al die hooge pensioenen dan toch meestal te 's Hage, haast altijd in Nederland zelf, worden verteerd echter geen kalmeerenden invloed schijnt te oefenen. Ik zou wenschen dat op de aangevoerde gronden in het vervolg van geene pensioenen of weduwenfondsen meer sprake zou zijn; dat de indische ambtenaren mondig wierden geacht en bekwaam tot eigen beheer; ze zouden zich dankbaar gevoelen als de curateele werd opgeheven en aan het gemurmureer zou tevens een einde zijn gemaakt. *Beneficium non obtruditur.*

## Artikel 50.

**De Gouverneur-Generaal regelt het bedrag der bezoldigingen en soldijen, voor zoover het niet door den Koning vastgesteld is. Bezoldigingen en soldijen, bij Koninklijke besluiten bepaald, of begrepen in eene goedgekeurde begrooting, kunnen door den Gouverneur-Generaal zonder magtiging des Konings, niet worden verhoogd.**

---

„De regeering zorgt voor eene goede bezoldiging der ambtenaren" schreef artikel 103 van het regeeringsreglement van 1818 voor; artikel 103 van dat van 1827 was en dat in de bezuinigingswoede nog krachtiger: „Aan de ambtenaren moet steeds eene goede bezoldiging verzekerd worden" luidde het; in die tijden vooral was dat fundamenteele voorschrift zeer oordeelkundig; de treurige ervaringen tot dusver opgedaan, de behartigingswaardige wenken der staatscommissie van 1803 droegen vrucht; maar sedert 1830 vinden we die uitdrukkelijke verzekering dat de bezoldigingen goed moeten zijn niet meer terug en terecht doch worden als in ons artikel 50 de machten aangewezen die tot regeling van het bedrag bevoegd zijn; de term bezoldiging doelt op de ambtenaren, de term soldijen op de militairen; als de machten die het bedrag er van regelen moeten werden in 1854 aangewezen de Koninklijke opperbestuurder in de eerste plaats en voor zooverre deze de macht niet uitoefent de gouverneur-generaal in de tweede plaats, maar sedert de indische begrooting bij de wet wordt vastgesteld en daarbij het bedrag van alle bezoldigingen en soldijen wordt aangewezen is de in 1854 door artikel 50 verstrekte macht aanmerkelijk besnoeid terwijl waar het reeds bestaande organisatiën van diensttakken betrof de macht van den gouverneur-generaal reeds door het regeeringsreglement zelf in artikel 24 was gekortwiekt. Ten andere bevat artikel 50 het verbod aan de indische regeering om op eigen gezag bezoldigingen en soldijen te verhoogen wanneer zij bij koninklijk besluit zijn vastgesteld, eene overtollige bepaling als men de beteekenis van artikel 20 in het oog houdt vermits alsdan elke nadere regeling van hetzelfde onderwerp aan den gouverneur-generaal is onttrokken tenzij hij daartoe de koninklijke machtiging erlangt; maar nog een verbod bevat artikel 50 van gelijke strekking, het verbod van verhooging van bezoldigingen en soldijen begrepen in eene goedgekeurde

begrooting maar deze laatste woorden hadden eene geheel andere beteekenis in 1854 dan thans; toen was men nog verre af van het vermoeden zelfs dat de rijkswetgever ooit de indische begrooting zou vaststellen maar wel werd reeds toen sterk er op aangedrongen dat de jaarwedden bij de wet zouden worden vastgesteld wat echter in het midden gelaten werd door te spreken van „eene goedgekeurde" begrooting die de aanwijzing der macht tot goedkeuring onverlet liet waardoor de beteekenis van het zoo uitgedrukte beginsel in 1854 was eene hetzij door den Koning hetzij door de wet goedgekeurde begrooting edoch de rijkswetgever beperkte die beteekenis en sedert de inwerkingtreding der comptabiliteitswet is de zin alleen deze geworden: „begrepen in de jaarlijksche bij de wet vastgestelde begrooting" en nu lijdt het wel geen twijfel dat de gouverneur-generaal evenmin bevoegd is daarin wijziging te brengen zelfs niet met machtiging des Konings waarvan in 1854 wel sprake kon zijn toen de indische begrooting niet door de wet maar door den Koning werd goedgekeurd. Artikel 50 heeft dan ook alleen kracht voor zoover het de machten aanwijst bevoegd om het bedrag van bezoldigingen en soldijen vast te stellen onder het voorbehoud èn van artikel 24 R R èn van de nadere beslissing van den begrootingswetgever. Overigens bevat het tweede gedeelte van het artikel de eigenlijk overbodige herinnering dat de gouverneur-generaal geene bezoldigingen of soldijen mag verhoogen. Mag hij ze verminderen? dat wil zeggen de eenmaal vastgestelde en in de begrooting opgenomene verlagen? De vraag werd al in 1861 gesteld en door het opperbestuur ontkennend beantwoord; het gevoelen van den minister LOUDON was dat ofschoon artikel 50 wel niet gewaagt van vermindering het toch zoo moet worden opgevat dat bezoldigingen gearresteerd door een hoogeren wetgever dan de gouverneur-generaal door dezen niet kunnen worden *gewijzigd* ergo noch verhoogd noch verminderd. Later in 1870 was de minister DE WAAL van oordeel dat vermindering wel was toegelaten. De minister LOUDON had gelijk, DE WAAL ongelijk. Raadplegen we de wording van artikel 50 dan is de zienswijze van LOUDON volkomen in overeenstemming met den geest waarin het artikel is voorbereid: in het I^e^ ontwerp had de regeering voorgesteld dezen inhoud: „De gouverneur-generaal regelt het bedrag der jaarwedden voor zoover dit niet door den Koning vastgesteld of goedgekeurd is." Welnu daar was de kamer sterk tegen, die ten dezen aanzien stabiliteit wilde en de ambtenaren niet afhankelijk wilde zien gemaakt, bij een zoo teêr punt als de tractementen, van de wisselende inzichten der indische bewindslieden; de regeering beaamde dit en wilde nu aan dien wensch te gemoet komen door in het II^e^ ontwerp de bestaande redactie op te nemen waarvan het doel geen ander was dan de gewenschte meerdere vastheid te verzekeren en al werd dit niet in alle opzichten gelukkig uitgedrukt het doel was dit: de bezoldigingen en soldijen eenmaal door de bevoegde macht vastgesteld zijn stabiel maar is er aanleiding tot verhooging dan kan de

gouverneur-generaal dáártoe niet overgaan *sua auctoritate* en vandaar dat LOUDON terecht besliste dat *wijziging* brengen in bezoldigingen en soldijen niet strookt met den zin en de beteekenis van artikel 50 en dus vermindering evenmin als verhooging der indische regeering toekomt.

Het bedrag der bezoldigingen en soldijen is bij verschillende bindende voorschriften geregeld; artikel 50 eischt niet dat als de gouverneur-generaal regelt dit zal geschieden bij eene koloniale ordonnantie, zoodat het dan ook bij besluit geschiedt waarvoor echter de raadpleging van den raad van Indië verplicht is, omdat de uitvoering van het besluit de begrooting raakt; men zie b. v. staatsblad 1884 no. 234. Van den minister BERGSMA kon de kamer vernemen dat soms de regeling der bezoldiging afhankelijk was van een gemaakt beding waarbij de eventueele titularis zijne voorwaarden stelde die, als bij de exploitatie der Ombilienkolenvelden zich eene bezoldiging bedong tot een maximum gelijkstaande aan die van de leden van den raad van Indië en welk beding van een ambtenaar, over wien de regeering voor hetzelfde doel al beschikken kon, door den minister VAN DEDEM was aanvaard zoodat de regeling een gevolg was van eene overeenkomst tusschen het publiek gezag en een zijner ambtenaren! Zonderlinge toestand inderdaad met het oog op de verhouding van den ambtenaar tot het gouvernement krachtens onze instellingen, waaraan de indische regeering echter geene schuld heeft terwijl de heer VAN DEDEM zijne opvolgers voor een fait accompli had gesteld ondanks de bezuinigingsleuze door denzelfden minister aangeheven.

Zijn de bezoldigingen en soldijen te hoog? Wat de militaire soldijen betreft moet niet vergeten worden dat op officieren de zeer belangrijke uitgaven voor huishuur, geneeskundige behandeling en medicijnen ook voor het gezin niet drukken, uitgaven die het budget van de meeste ambtenaren sterk verzwaren en dat in vergelijking met de militaire soldijen in Nederland, waar het ophouden van den rang zooveel meer eischt dan in Indië, het bedrag der soldijen hier daarbij uiterst gunstig afsteekt terwijl de opleiding tot officier voor het indische leger den belanghebbende niets kost en tegenover de jaren waarin de bevordering tot hoogeren rang soms traag gaat weêr jaren staan waarin die ondenkbaar snel gaat en promotie tot eersten luitenant binnen een drietal jaren en tot kapitein binnen een tiental jaren, bij het wapen der infanterie na vier of twaalf jaren gemiddeld, een goed materieel bestaan waarborgen op een leeftijd waarop de meeste ambtenaren zich met heel wat geringer inkomsten moeten tevreden stellen terwijl de bevordering van de officieren niet gestuit wordt door afwezigheid met verlof, door niets wordt onderbroken en eene detacheering bij de krijgsschool in Nederland den indischen officier zijn vol tractement doet behouden waardoor juist allerscheefste verhoudingen ontstaan tusschen hen en de nederlandsche officieren

van gelijken, ja hoogeren rang; bij actiën te velde worden entrée de campagne nevens andere voordeelen toegekend; aan eene plaatsing bij den generalen staf, bij het departement van oorlog, bij speciale diensten als b. v. de topographische, of als adjudant hetzij van den gouverneur-generaal, van den legercommandant, van afdeelings- en gewestelijke kommandanten zijn nog bijzondere voordeelen verbonden; eenmaal den hoofdofficiersrang bereikt hebbende waaraan inkomsten verbonden zijn volkomen in overeenstemming met elken rang gaat de bevordering in Indië buitengewoon snel en wordt ook in materiëel opzicht een standpunt bereikt dat stof geeft tot groote tevredenheid en stemmen moet tot dankbaarheid bij vergelijking met den toestand in het moederland; wanneer nu en dan eene geïsoleerde klacht zich uit glimlacht de deskundige, te meer als hij er aan denkt hoe talrijk de aanvragen in Nederland zijn van officieren om bij het indische leger te worden gedetacheerd en hoevelen hun vurigen wensch bevredigd zagen om hier de geschokte financiën te herstellen waarin zoovelen gedurende den vijfjarigen detacheeringstijd zijn geslaagd zóó zelfs dat na een poos toevens in patria voor eene tweede detacheering alle krachten worden ingespannen vaak met succes.

Over het hooge bedrag der bezoldigingen aan sommige ambten verbonden is in en buiten het parlement herhaaldelijk geklaagd; het is een lastig punt omdat het uitsluitend de persoonlijke belangen raakt en het in de menschelijke natuur ligt die belangen niet te verwaarloozen. Wanneer men het in Indië zeer zeldzame voorrecht deelachtig is van zich geheel aan wetenschappelijke studie te kunnen wijden, wanneer men als kalm toeschouwer de promotiejacht gadeslaat, wanneer men staat buiten den wedstrijd aan den cocagnemast, wanneer gunst of ongunst der machthebbenden geen vat kunnen hebben, dan is het oordeel onbevangen, dan trilt de hand niet die de weegschaal houdt, dan wordt het ijkmerk scherper en zuiverder gedrukt. De voorloopige verslagen dan over de indische begrootingen in de laatste jaren uitgebracht hebben zich tot echo gemaakt van een jammeren en klagen over de veel te hooge tractementen die in Indië worden betaald maar bij de openbare behandeling werden de pijlen afgeschoten nu niet in de ijle lucht maar op bepaald aangewezen ambten; de bezoldiging van den gouverneur-generaal bleef tot dusver buiten schot maar des te krachtiger werd storm geloopen op die van vice-president en leden van den raad van Indië, van de directeuren en van de hoogste rechterlijke en besturende ambtenaren. Van eene breedere opvatting getuigden de redevoeringen door den heer VAN DER KAAIJ in 1893, door den heer GOEMAN BORGESIUS in 1894 bij de behandeling der indische begrooting gehouden en waarvan vooral de eerste de aandacht zal blijven vorderen van ieder die dit onderwerp nagaat, en al bevatten beide redevoeringen enkele feitelijke onjuistheden ik geloof dat de minister BERGSMA zich wel wat al te zeer aan die enkele onjuistheden vastklampte toen hij de mogelijkheid tot bezuiniging op de tractementen beslist ontkende en

wanneer men 's ministers rede legt naast die van de heeren VAN DER KAAIJ en BORGESIUS dan moet worden erkend, dat de breedere zakelijke argumenten in de laatsten gevonden worden, dat de diepgaander strekking hiervan den minister is ontsnapt en dat de heer CREMER terecht diens verdediging op dit punt als onvoldoende karakteriseerde; de minister bleef daarin dan ook geheel alleen staan door niemand in de kamer gesteund. Om aan te toonen waar bezuiniging zonder eenig nadeel voor den dienst doch met groot voordeel voor de schatkist mogelijk is zou de geheele indische begrooting in al haar onderdeelen, vooral de toelichtende staat, moeten worden ontleed en bij oordeelkundig en voorzichtig hanteeren van het snoeimes zou blijken dat de oogst niet zoo mager zou zijn als de minister BERGSMA meende edoch zoodanige kantteekeningen op de begrooting liggen buiten het kader van dit werk; de toelichting der artikelen die op het binnenlandsch bestuur en de rechterlijke macht betrekking hebben zal aanleiding geven op enkele feiten, dit onderwerp rakende, de aandacht te vestigen en dan zal men, wellicht zelfs de minister, erkennen dat de heeren VAN DER KAAIJ en BORGESIUS den spijker op den kop sloegen en maar een paar malen er naast; de heer VAN DER KAAIJ had volkomen gelijk toen hij wees op de buitensporige sprongen die soms bij bevordering worden gemaakt; de bevordering van een secretaris bij een departement van algemeen bestuur tot directeur doet zijne bezoldiging als hij het maximum geniet van *f* 12000 eensklaps verdubbelen tot *f* 24000 en dat is nu niet eene groote zeldzaamheid want aan hetzelfde departement gebeurde het in zeven jaren tijd driemalen achtereen; was die secretaris nog op het minimum van *f* 9600 dan is de sprong nog grooter. Met de bevordering van gouvernementssecretaris tot algemeenen secretaris is het evenzoo gesteld: verhooging van een tractement van *f* 12000 tot *f* 24000 's jaars; zoo ook met die van een hoofdingenieur of inspecteur tot directeur waardoor eene verhooging van ± *f* 10000 wordt gegeven; evenmin kenmerken de promotiën bij het binnenlandsch bestuur zich door die geleidelijke opklimming in tractement als waarop de heer BERGSMA nadruk wilde zien gelegd want bij bevordering van assistent-resident tot resident 2e klasse wat regel is voor Java waar maar één resident het minimum tractement van *f* 12000 heeft, is er verhooging der bezoldiging van *f* 8000 tot *f* 15000 's jaars wat men toch wel met den heer VAN DER KAAIJ ook nog een heelen sprong zal moeten noemen; hetzelfde geldt voor de rechterlijke ambtenaren maar deze doen den sprong als ze jong zijn en niet als de anderen als ze gaan grijzen en het springen moeielijker wordt; bij hunne indiensttreding genieten zij een inkomen direct van *f* 3000 's jaars en hunne eerste promotie brengt hen, dank zij de onoordeelkundige opheffing van vroegere organisatiën, op een tractement van *f* 7200, gemiddeld na twee jaren, maar ook al na één jaar; één exceptioneel voorbeeld van groote sprongen maken van rechterlijke ambtenaren kwam voor

onder den gouverneur-generaal VAN REES die een raadsheer in het hooggerechtshof op *f* 12000 benoemde tot algemeenen secretaris op *f* 24000 's jaars. Genoeg om te doen zien dat er in Indië heel wat promotiesprongen gemaakt worden om in de terminologie te blijven van den heer VAN DER KAAIJ die, al te bescheiden, verklaarde enkel als leek die nooit de linie passeerde eenige vragen te doen en eenige opmerkingen te maken maar het bewijs gaf dat ook zonder in dit schoone land te hebben gediend de vragen omtrent de koloniale huishouding van goed allooi en de opmerkingen behoudens eene enkele, *ubi plura nitent non paucis offendar maculis* zeer ter snede kunnen zijn. Trouwens, aandachtige overweging zijner redevoering doet zien dat het den heer VAN DER KAAIJ en zijne medestanders niet zoozeer om bezuiniging te doen is maar veeleer om eene meer rationeele regeling der tractementen en deze wensch is gerechtvaardigd. De vergelijking met de tractementen van de hoofden van bankinstellingen en handelslichamen in Indië, waarmede de minister blijkbaar indruk wilde maken, was nog minder gelukkig; eilieve, iets heel anders is het wanneer de aandeelhouders, genoegelijk tevreden over mooie dividenduitkeeringen, op een weelderig beheer niet letten, dat is hun zaak, maar zou men er aan twijfelen dat zoodra de toestand ongunstig werd diezelfde aandeelhouders de exploitatiekosten niet zouden verminderen? Als men in overvloed leeft zal men de onkostenrekening laten zooals ze is maar als er gerekend moet worden, op de uitgaven gelet, afdalende tot in alle kleinigheden toe, wordt dan niet gewikt en gewogen? Een bestuurder der gemeenschap heeft echter niet met aandeelhouders te maken die te hunner tijd, de ervaring leert het genoeg, op de vingers kunnen tikken maar met de belastingschuldigen wien, omdat het de indische zijn, zulk tikken ten eenenmale is verboden en voor wie geene andere macht zich in de bres kan stellen dan de volksvertegenwoordiging en dát begrepen de heeren VAN DER KAAIJ en BORGESIUS volkomen en daarop doelde ik toen ik daareven op het breedere karakter hunner uitingen wees en de vrees uitte dat dit den minister was ontgaan. Op de rede van den heer BORGESIUS, die meer gericht was tegen de emolumenten, kom ik bij artikel 51 terug waar dit punt aan de orde is. Ik geloof dat waar 't eene zaak betreft die zoo diep ingrijpt in eene ambtenaarskolonie als de regeling hunner bezoldiging men ook hierbij niet met kleine argumenten, met verschoonende omstandigheden moet aankomen maar de zaak flink onder de oogen moet zien en dan moet worden vooropgesteld en erkend dat de indische tractementen zeer goed, sommige zeer hoog, enkele te hoog zijn; dat in vergelijking met die in het moederland toegekend aan ambten van gelijk of meerder gewicht en met de levensvoorwaarden ginds en hier de tractementen in Indië ruim zijn geregeld; dat waar bij sommige takken van dienst klachten worden geuit over te lage bezoldiging vooral in lagere rangen deze overdreven zijn omdat alsdan geen rekening gehouden wordt met den

aard der gepraesteerde diensten; dat in de hoogere rangen een eisch tot verhooging van bezoldiging is ongemotiveerd, de inwilliging er van eene bevoorrechting zou scheppen, zulk een eisch dus onvoorwaardelijk moet worden afgewezen; dat in Indië aan elk landsdienaar, burgerlijk en militair, voor den door ieder gepraesteerden arbeid een goed aequivalent is verzekerd, zeker een der lichtzijden van den kolonialen dienst; zóó is de toestand, maar zóó behoort die ook te blijven en aan den dienst in de koloniën moeten zulke voordeelen blijven gewaarborgd, ook maar niet zoozeer in het belang der ambtenaren als wel in het welbegrepen staatsbelang dat vordert den kolonialen dienst aanlokkelijk te maken voor den landsdienaar die zijn besten levenstijd doorbrengt in de tropen, die al wat naar levensgenoegen, levensvermaak zweemt moet derven, die nergens zoozeer de kracht van het *my house is my castle* leert begrijpen als hier, die en ik druk hierop omdat het veel te veel in Nederland uit het oog verloren wordt, hier in Indië, ieder in zijn werkkring, veel harder en veel langer dagelijks werken moet dan in het moederland in welk ambt ook het geval is, die zich zeer groote uitgaven moet getroosten om zich geestesontspanning door beoefening van wetenschap en bellettrie te verschaffen waar deze in het moederland òf kosteloos door de openbare bibliotheken en musea òf tot gering bedrag onder het bereik is van iedereen, door welk gemis voor zeer velen in het bijzonder voor hen wier werkkring eischt op de hoogte te blijven van den stand der wetenschap, der oeconomische vraagstukken, der vorderingen van landbouw en van fabriekwezen, van de krijgskunst, het budget voor een belangrijk deel wordt verzwaard; er wordt, en 't is goed dit eens openlijk te verklaren, in Indië hard gewerkt, zeer zeker harder dan in Nederland en dit vindt zijne verklaring hierin vooreerst dat over millioenen ingezetenen het bestuur moet worden gevoerd en recht gesproken. Dat er in de indische huishouding nog wel andere bezuinigingen kunnen worden aangebracht dan door den officiëelen bezuiniger-adviseur een paar jaren geleden werden aangewezen staat bij mij onomstootelijk vast; dat de organisatiën, dagteekenende uit de vette jaren, te weelderig zijn eveneens; maar ik zou den machthebbenden met al de kracht mijner overtuiging willen toeroepen: hanteert het snoeimes der bezuinigingen in elken diensttak, maar in 's Hemels naam! zet het nooit in de organisatiën van het inlandsch bestuur dat onze kracht uitmaakt, zet het niet in de regeling der tractementen van de ambtenaren en wie zich de moeite wil geven van aandachtig mijne toelichting op artikel 3 en 49 na te gaan zal begrijpen waarom ik met zooveel aandrang deze waarschuwing doe hooren; niet dat vermindering der bezoldigingen zou zijn een beknibbelen, zooals de gouverneur-generaal VAN DER WIJCK den minister schreef, want elke hervorming zou niet de bestaande ambtenaren treffen of verkregen rechten aantasten maar den staatsdienst in het vervolg openstellen op andere voorwaarden,

edoch beide bewindslieden, de minister BERGSMA en de gouverneur-generaal VAN DER WIJCK hadden volkomen gelijk hierin dat juist dit middel moet worden vermeden om het gehalte der ambtenaren niet te doen dalen; maar aan mijne waarschuwing voeg ik echter toe: let dan ook steeds meer op dat gehalte, niet uitsluitend op verworven kennis, stel uwe eischen hooger, ge kunt dit doen want wordt veel arbeid gevorderd deze wordt goed betaald. De heer LEVYSSOHN NORMAN, wiens woorden in de tweede kamer werden aangehaald, drukte het als altijd puntig uit door te verklaren: „Indië is een goed land ook voor den europeaan maar hij moet het er in stoffelijken zin goed hebben." *Concedo.*

Behalve het recht op de bezoldiging is aan de landsdienaren nog een ander recht toegekend nl. het recht op verlof en daarmede verbonden verlofstractement; het verlof is tweeërlei: binnenlandsch en buitenlandsch; het eerste om twee redenen *a* wegens ziekte, op aanvrage onder overlegging van een geneeskundig certificaat dat de plaats of plaatsen moet aanwijzen waar het verlof tot herstel moet worden doorgebracht; het wordt verleend voor een, twee of drie maanden in eens of achtereenvolgens; na drie maanden niet hersteld kan het worden verlengd tot zes maanden, en dan steeds met behoud van het volle tractement; indien na verloop van zes maanden de patiënt niet is hersteld dan moet ontslag uit de betrekking volgen waardoor wachtgeld wordt toegekend dat $^1/_8$ bedraagt van de laatste bezoldiging; in de praktijk wordt dit ten opzichte van de meesten toegepast doch ten bate van sommige bevoorrechten ontgaan door een huismiddeltje: de patiënt nl. wien drie maanden verlof werd verleend komt na verloop er van een paar dagen weêr in dienst, krijgt dan opnieuw verlof, kan het dus weêr drie maanden rekken met behoud van vol tractement en zoodoende wordt de fatale termijn gestuit want na ommekomst van de laatste drie maanden kunnen deze dan tot zes maanden worden verlengd; of wel de zes maanden zijn verstreken en dan wordt hetzelfde middeltje toegepast; het zijn uitzonderingen maar ze komen voor en dan enkel in de hoogere betrekkingen niet in de lagere; de autoriteiten aangewezen om het verlof te verleenen moesten tot die huismiddeltjes nimmer medewerken; dit verlof wegens ziekte kan ook worden doorgebracht in een der gezondheidsétablissementen die hiervoor van het gouvernement zeer belangrijke maandelijksche subsidiën ontvangen met tegoeddoening van bepaalde bedragen voor ieder patiënt per dag; die établissementen komen in de praktijk alleen den militairen landsdienaren ten goede op wier plaatsing en goede verpleging door het departement van oorlog streng wordt gelet en deze door periodieke inspectiën doet controleeren en voor niet weinigen hunner is een verblijf aldaar niet alleen een herstel van het lichaam maar ook van de financiën; door de burgerlijke landsdienaren, over zooveel departementen verspreid, wordt in dit opzicht, en ook in andere opzichten, heel wat minder gezorgd en

zij hebben aan het bestaan dier établissementen bitter weinig en moeten groote uitgaven doen om ergens in een koel klimaat onder dak te komen omdat het gouvernement tegenover de zeer aanzienlijke subsidiën slechts een luttel getal plaatsen voorbehoudt ten behoeve van burgerlijke ambtenaren en die er zijn vaak bezet worden niet door de lagere ambtenaren met matige tractementen en die aan eene goedkoope verpleging 't meest behoefte hebben maar door hoogere ambtenaren die veel gemakkelijker de uitgaven van een verblijf elders kunnen bestrijden maar die men ontziet. Overweging verdient het zeker om zulke établissementen zelf te beheeren, prachtige terreinen, verrukkelijke gezonde oorden zijn er in Indië in overvloed; de beschikking over militaire en civiele geneesheeren is ruim; waarom dan door veel te hooge subsidiën de gelegenheid gegeven om door exploitatie van établissementen als de bestaande een rijk gewin aan enkelen te verzekeren? — *b* wegens gewichtige redenen kan binnenlandsch verlof worden verleend naar eene aangewezen plaats in Indië tot een maximum van twee maanden dat op Java en Madura met ééne dus tot drie maanden, op de buitenbezittingen met twee, dus tot vier maanden kan worden verlengd en waaraan dan het behoud van vol tractement verbonden is op Java gedurende ééne maand, op de buitenbezittingen gedurende twee maanden. Wie verleent binnenlandsch verlof? In de autoriteiten is verschil; het hoofdverschil is tusschen de rechterlijke en de administratieve ambtenaren; voor de eersten zijn de autoriteiten aangewezen in artikel 22 R. O.; bij de overige ambtenaren zijn het de algemeene secretaris voor het personeel der secretarie; de presidenten van rekenkamer of weeskamers; de hoofden der departementen van algemeen bestuur voor het personeel daaronder ressorteerende behalve justitie, doch voor ambtenaren B B alleen als het verlof voor langer dan ééne maand wordt verleend anders de hoofden van gewest; voor de buitenbezittingen zijn altijd deze laatsten aangewezen. Is er urgentie bij het verlof wegens ziekte, wat eigenlijk regel is, dan is de hoogste plaatselijke gezagvoerende ambtenaar bevoegd voorloopig verlof toe te staan in afwachting van de definitieve beschikking op het verzoek. Ook kan bovendien binnenlandsch verlof worden verleend anders dan wegens geconstateerde ziekte of wegens gewichtige redenen ter beoordeeling van de autoriteit die 't geeft als de ambtenaar om andere redenen zich met verlof van zijne standplaats wenscht te verwijderen doch in dat geval mag dit niet zonder voorkennis der regeering worden verleend en wordt ook geen tractement gedurende den tijd der afwezigheid genoten.

Eene geheel nieuwe regeling van de buitenlandsche verloven aan europeesche ambtenaren is tot stand gekomen bij een koninklijk besluit op voordracht van den minister VAN DEDEM genomen afgekondigd in staatsblad 1892 no. 235; de totstandkoming van dit nieuwe reglement is lang en ampel voorbereid; het erkent verloven naar Europa alleen, niet naar elders, in drie gevallen: 1° wegens

ziekte, 2° wegens langdurigen dienst, 3° wegens dringende redenen; ze worden alle door den gouverneur-generaal verleend; *sub* 1° de aard der ziekte moet blijken uit een geneeskundig certificaat na onderzoek van den belanghebbende door reeds sedert 1885 aangewezene commissiën ad hoc in de verschillende deelen van N. I. gevestigd en voor zoover de ambtenaar zijne standplaats binnen een aangewezen rayon heeft van één dag reizens te land naar den zetel der commissie, verder af kan met een certificaat worden volstaan afgegeven door een civiel of militair geneeskundige; dit was regel tot 1885 en zette de deur open voor tal van misbruiken waaraan de minister SPRENGER VAN EIJK, die ze kende, in 1885 een einde maakte; in het certificaat moet verklaard worden niet zooals vroeger dat een verlof noodzakelijk is voor het herstel van den zieke maar dat het dringend noodzakelijk is tot herstel der gezondheid; terecht want de zieke kan wel herstellen zonder dat de gezondheid zoodanig wordt dat hij later met vrucht dienst kan doen; bovendien moet de autoriteit die het certificaat uitreikt aan den chef over den geneeskundigen dienst inzenden een ziekteverslag; de regeering kan dan altijd beslissen of er termen zijn tot het verleenen van verlof dan wel tot ontslag uit 's lands dienst; dit laatste komt niet veel voor, het indische gouvernement is inderdaad ten opzichte zijner ambtenaren in zulke zaken hoogst edelmoedig, haast schreef ik, al te edelmoedig en het verleende tot dusver herhaaldelijk verlof wegens ziekte ook aan dezulken op wier herstel geen uitzicht bestond of van wier diensten later toch geen gebruik meer kon worden gemaakt; onder de oude regeling is het voorgekomen dat ambtenaren na een tiental jaren dienst zijn gepensionneerd waarvan ze er zes met verlof in Europa hadden doorgebracht en ook na den verscherpten eisch in 1885 heeft zich het geval voorgedaan dat iemand na tweejarig verlof wegens ziekte, in Nederland weêr als hersteld en geschikt voor den indischen dienst werd goedgekeurd, in Indië voet aan wal zette, dadelijk met binnenlandsch verlof wegens ziekte moest vertrekken, drie maanden in een koel klimaat verbleef en toen opnieuw gekeurd bleek geen dienst te kunnen doen en weer tweejarig verlof verkreeg wegens ziekte; in een ander geval was het een ambtenaar die in 1885 met verlof wegens ziekte naar Nederland vertrok, daar drie jaren het verlofstractement genoot, toen viel onder artikel 3 en 4 g aanhef van het pensioenreglement, zoo dat die tijd *fictione legis* voor de helft meêtelde als werkelijke diensttijd in Indië, in 1892 naar Indië terugkeerde als volkomen geschikt bevonden voor den kolonialen dienst doch daar aangekomen, zonder eenigen dienst te hebben gepraesteerd, na eenige maanden opnieuw tweejarig verlof wegens ziekte verkreeg, tot drie jaren te verlengen met de hoop om wel weêr onder de vleugels van genoemd artikel 3/4 g bescherming te vinden; dit laatste geval had echter plaats juist kort na de afkondiging van VAN DEDEM's regeling van 1892; in de beide laatste gevallen was geen enkelen dag dienst gedaan;

men berekene nu eens de kosten van overtocht dier gezinnen heen en weêr en de genoten nonactiviteitstractementen d. w. z. het aequivalent voor het niets-doen; in andere gevallen deden de in Nederland zoogenaamd geschikt gekeurde ambtenaren na hun terugkeer ettelijke maanden sukkelend dienst en moest hun opnieuw verlof worden verleend; telkens en telkens heeft men zich hier in Indië verbaasd over de blijkbaar groote oppervlakkigheid van het geneeskundig onderzoek in Nederland van pas uitgezondenen en van verlofgangers en nu ook hierin de minister VAN DEDEM in 1893 verbetering heeft beoogd door de instelling eener vaste staatscommissie gevestigd in den Haag is het te hopen dat met de uiterste gestrengheid het onderzoek zal gehouden worden naar de vraag of de verlofganger volkomen geschikt is zijn dienst metterdaad in Indië te hervatten; alleen dan is het mogelijk dat de schatkist gevrijwaard blijve voor hoogst aanzienlijke verliezen; in Indië heeft men volmaakt gezonde ambtenaren noodig, geene waggelende riffen om met onzen JACOB VAN LENNEP te spreken. In Indië zijn de commissiën streng genoeg en vatten haar zaak uitstekend op. Is buitenlandsch verlof wegens ziekte verleend dan kan de verlofganger dat in Europa doorbrengen, waar hij verkiest en waar het voor zijn herstel noodig is; het kan tweemalen telkens met zes maanden worden verlengd dus tot drie jaren met behoud van verlofstractement; zulke verlengingen verleent de minister van koloniën zelfs dan als er bij den verlofganger geen 't minste plan bestaat om naar Indië terug te gaan; wie na drie jaren nog niet geschikt wordt gekeurd om naar Indië terug te keeren zal dan toch wel het bewijs leveren dat hij als ongeschikt behoort te worden aangemerkt om verder in de koloniën te dienen en behoorde alsdan eervol uit 's lands dienst te worden ontslagen; dat is echter niet het geval, het verlofsreglement is verbazend grootmoedig en artikel 9 geeft den minister van koloniën de bevoegdheid om het verlof, maar na drie jaren, buiten bezwaar van den lande te verlengen; zulke verlengingen worden soms zoo vaak toegestaan dat er voorbeelden zijn dat ambtenaren zes jaren achtereen met verlof doorbrachten! Welk voordeel hierin is gelegen? Drie jaren lang het verlofstractement en daarna het feit te blijven behooren tot het indische ambtenaarscorps, tot zijn kader, en de in Indië almachtige ancienniteit te kunnen inroepen, en het recht om als 't in Nederland met het pogen om beter of aangenamer terecht te komen niet lukt zich steeds te kunnen aanmelden om op 's lands kosten naar Indië terug te gaan. Sedert kort werd terecht in Indië als beginsel aangenomen dat aan een ambtenaar niet meer dan tweemalen buitenlandsch verlof wegens ziekte kan worden verleend maar in Indië is de toepassing van beginselen niet altijd consequent en duurt ze soms niet eens zoo lang als het bewind duurt van hem die ze vaststelde! — *sub* 2° buitenlandsch verlof naar Europa kan verleend worden wegens langdurigen dienst; hiervoor geldt thans sedert 1892 dit: de ambtenaar heeft hierop aanspraak, geen recht, na tien jaren

dienst in N. I. en tot tweemalen toe; het reglement geeft den ambtenaar eene aanspraak maar na langdurig beraad heeft het hem geen recht toegekend zoodat het hem kan worden geweigerd als de regeering meent dat 's lands dienst niet toelaat dat de ambtenaar zijn werkkring verlaat, terwijl artikel 18 juist is opgenomen om te doen uitkomen dat er geen recht op eenjarig verlof bestaat vermits de regeering de bevoegdheid behoudt tot ontslag uit 's lands dienst ook al is de aanspraak verkregen; dit ziet natuurlijk alleen op speciale ambten die maar niet zoo dadelijk te vervullen zijn doch niet waar de gewone formatiën bestaan en de bevordering van degenen die tot een tak van dienst behooren zou worden gestremd; oordeelt de gouverneur-generaal dat de ambtenaar op het oogenblik niet kan gemist worden, b. v. een leeraar aan de rijksinstelling tot opleiding der aanstaande ambtenaren zou in Januari dus midden in den cursus verlof vragen wegens langdurigen dienst, dan zouden uit den aard der zaak hieruit groote bezwaren voortspruiten en kan de gouverneur-generaal in deze en soortgelijke gevallen het verzoek weigeren maar moet dan zijne weigering motiveeren en tevens bepalen wanneer de ambtenaar op zijn verzoek kan terugkomen; zeer rationeel, 's lands dienst gaat voor, 't geldt hier niet een verlof wegens ziekte als wanneer er urgentie is die dan niet bestaat. Het komt er hierbij vooral op aan om te weten wat onder indischen dienst wordt verstaan? dezelfde tijd als in aanmerking komt voor de berekening van het pensioen; sedert 1892 niet meer onafgebroken diensttijd, deze wordt thans alleen onderbroken *primo* door ontslag uit 's lands dienst wat artikel 6 van het reglement volkomen overbodig constateert en *secundo* door een verlof naar Europa dat langer dan zes maanden duurde zoodat als een ambtenaar b. v. vier maanden verlof krijgt buiten bezwaar van den lande, wat is voorgekomen, dan breekt dit den diensttijd alleen in zooverre dat hij daarna op nieuw minstens vijf jaren achtereen dienen moet om zijne aanspraak op langdurigen dienst te kunnen doen gelden. Indien een ambtenaar eene opdracht krijgt tot een onderzoek buiten N. I. b. v. de onwettige zending naar Fransch Indo-China betrekkelijk de opiumregie of een onderzoek naar de behandeling of mishandeling van onze inlandsche onderdanen in Duitsch Nieuw-Guinea dat in Australië ligt dan kan de gouverneur-generaal bij het besluit der opdracht bepalen dat die reis ook als diensttijd zal tellen. Verlof wegens langdurigen dienst wordt verleend voor het maximum van één jaar maar kan door den minister van koloniën worden verlengd doch alleen als de verlofganger inmiddels door ziekte verhinderd is terug te keeren want ook als langdurige dienst de reden was van verlof dan moet niettemin de verlofganger zich in Nederland aan eene keuring door de staatscommissie onderwerpen; artikel 9 en 11 is duidelijk; ingeval van verlenging wegens ziekte kan deze tot twee jaren lang duren zoodat het verlofstractement drie jaren genoten wordt; deze bepaling verstoorde de illusiën van sommige

ambtenaren die, zeker zijnde in Indië voor verderen dienst te worden afgekeurd bij onderzoek er de voorkeur aan gaven éénjarig verlof te vragen wegens langdurigen dienst in de erroneuse meening dat ze ginds na het verstrijken van hun verlofstijd niet behoefden gekeurd te worden in welk geval hun debiel gestel der commissie in Nederland niet zou kunnen ontgaan. Een geheel nieuwe maatregel kwam in 1892 tot stand; het denkbeeld om, evenals voor Britsch-Indië bestaat, aan de ambtenaren na een zekeren diensttijd een recht toe te kennen op verlof met behoud van hun volle tractement en van hun ambt liet men varen omdat de promotie er al te zeer door zou worden benadeeld en toekenning van de volle bezoldiging te bezwarend voor de schatkist werd geacht; een middenweg werd gekozen met de opneming eener slotbepaling als in artikel 17 van het verlofsreglement nedergelegd luidende: „de gouverneur-generaal bepaalt welke betrekkingen bij verlof van de titularissen voor niet langer dan een jaar tijdelijk worden waargenomen;" wel had men er de voorkeur aan gegeven om de lijst dier betrekkingen in het koninklijk besluit zelf op te nemen maar daar in de kamer reeds jaren lang op de nieuwe verlofsbepalingen was aangedrongen en deze aandrang in 1892 bij de behandeling der indische begrooting werd herhaald en de spoedige afkondiging werd toegezegd zou er te veel tijd zijn verloren gegaan voor eene vernieuwde gedachtenwisseling met de indische regeering over den aard der speciale betrekkingen die bij éénjarig verlof zouden worden waargenomen; vandaar dat de aanwijzing dier betrekkingen door den Koninklijken opperbestuurder aan den gouverneur-generaal werd gedelegeerd in artikel 17 en deze alsnu aan die delegatie moest voldoen; er is daarop in Indië heel wat beraadslaagd welke functiën zouden worden aangewezen en waar in koloniën, naar het juiste woord van Leroy Beaulieu, de personen op den voorgrond en de zaken op den achtergrond plegen te treden, was eene welkome gelegenheid geboden tot muggenzifterij ter wille van personen; aanvankelijk oordeelde men ondanks den pertinenten inhoud van artikel 17 dat de gouverneur-generaal niets te bepalen had maar bij elke aanvrage om verlof zou kunnen beslissen of de betrekking voor den ambtenaar zou worden opengehouden of niet; zulk eene uitlegging was een kolfje naar de hand van velen, maar hoezeer er in den regel wel wat op gevonden wordt om de voorschriften te ontgaan, men kon zich moeilijk vastklampen aan eene opvatting vierkant in strijd met de woorden van het artikel en met de genesis er van, immers artikel 17 zegt als een der beide slotbepalingen, niet dat bij elke aanvrage om verlof door den gouverneur-generaal zal worden beslist of de titularis zijn ambt zal behouden maar het schrijft voor dat de gouverneur-generaal de betrekkingen, de *pluralis* is met voordacht gebezigd, zal aanwijzen wat volgens eene gezonde uitlegkunde beteekent dat eens voor altijd liefst tegelijk met of spoedig na de nieuwe regeling bij een besluit de betrekkingen

zullen worden aangewezen; te minder houdbaar was de zijweg die enkele vernuftelingen hadden willen inslaan omdat bij de gewraakte opvatting altijd de persoon en diens belang op den voorgrond zou treden wat men juist niet heeft gewild, de betrekkingen en het belang van 's lands dienst op den achtergrond terwijl artikel 17 alleen hierop wil zien gelet; lang duurde het eer men hiervan doordrongen bleek totdat de geliefkoosde gewrongen uitlegging moest worden opgegeven en de zaak in handen werd gesteld van den raad van directeuren waar ieder *prêchait pour sa paroisse* en men er allengs toe zou zijn gekomen eene lijst te maken van haast alle ambten om deze open te houden totdat de gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK ten slotte den knoop doorhakte en in overeenstemming met de bedoeling die heeft voorgezeten bij het voorbereiden van het koninklijk besluit en met den inhoud van artikel 17 eindelijk, er was ongeveer een jaar al verloopen, de lijst der betrekkingen vaststelde die bij éénjarig verlof tijdelijk zullen worden waargenomen en die na terugkomst van de titularissen weêr door hen worden vervuld; die lijst bevat een twintigtal categorieën, waarvan no. 18 in 1894 is vervallen, en ze is opgenomen in staatsblad 1893 no. 229; het beperkte getal is geheel in overeenstemming met de bedoeling van artikel 17 van het koninklijk besluit dat het nieuwe verlofsreglement vaststelde. Evenwel werd in 1894 aan een hoofd van een departement van algemeen bestuur verlof verleend wegens langdurigen dienst voor een jaar en werd de secretaris belast met de waarneming gedurende dien tijd; vermits het ambt van directeur niet voorkomt op de lijst van staatsblad 1893 no. 229 die de aanwijzing bevat van speciale en technische functiën waarin maar niet dadelijk kan worden voorzien en het doel is geweest om juist geen der betrekkingen bij het algemeen bestuur, het binnenlandsch bestuur en de rechterlijke macht op te nemen, moet dan genoemd staatsblad te voren zijn aangevuld met het ambt van directeur waarvan echter niet blijkt daar die aanvulling niet in het staatsblad is opgenomen, want dat de indische regeering in 1894 de vroegere averechtsche opvatting die verworpen werd zou hebben gehuldigd is niet denkbaar omdat er niets vóor pleitte dat steek hield, wel werd eene andere aanvulling der lijst afgekondigd in staatsblad 1894 no. 287; daar de permanente lijst in 1893 bij gouvernementsbesluit werd vastgesteld is het echter altijd mogelijk om haar op die wijze telkens weder aan te vullen en het aantal voor de ambtenaren open te houden betrekkingen steeds uit te breiden, eene schaduwzijde die vermeden ware indien het koninklijk besluit zelf de functiën had opgenoemd; het schijnt daarom wenschelijk dat koninklijk besluit alsnog in dien geest aan te vullen. *sub* 3° wegens dringende redenen kan als de dienst het toelaat voor hoogstens zes maanden verlof naar Europa worden verleend doch buiten bezwaar van den lande; bij de aanvrage moeten de redenen worden opgegeven. Aan dit verlof is echter een nadeelig gevolg verbonden voor den ambtenaar omdat

de indische regeering heeft aangenomen dat ieder die tijdens diens afwezigheid bevorderd wordt en lager op de ranglijst staat alsdan daarop boven den afwezige wordt geplaatst, die dus in ancienniteit wordt teruggesteld waarbij het nu afhangt van de omstandigheid of er talrijke vacatures vervuld werden gedurende den tijd der afwezigheid van den verlofganger die, de ervaring leerde het meermalen, het nadeel ondervindt van zich door tal van anderen van zijn diensttak te zien voorbijgegaan. Zoowel bij buitenlandsch verlof wegens ziekte als wegens langdurigen dienst is het bedrag van het verlofstractement hetzelfde en is zeer royaal vastgesteld: bij eene jaarlijksche bezoldiging van *f* 3000 of minder de helft, van meer dan *f* 3000 bedraagt het 50 pct. van de eerste *f* 3000, 40 pct. van de tweede *f* 3000, 30 pct. van de derde *f* 3000, 25 pct. van het meerdere; in het eerste deel van den regeeringsalmanak kan men op pagina 412 een tabel vinden van alle bedragen. Bij binnenlandsch en buitenlandsch verlof heeft de ambtenaar recht op vrijen overtocht evenzoo bij overplaatsing en dan bovendien op daggeld gerekend naar een der vier klassen waarin de ambtenaren al naar het bedrag hunner bezoldiging worden gesplitst; bij wachtgeld of pensioen kan de belanghebbende eene plaats in Indië aanwijzen waar hij verzoekt dat te mogen ontvangen en heeft alsdan vrije passage naar die plaats onverminderd de bevoegdheid van den gepensionneerde om vrij naar Nederland te worden overgevoerd van uit eene haven die wordt aangedaan door eene der mailbooten van eene der beide stoomvaartmaatschappijen waarmede het gouvernement contracten heeft gesloten voor het vervoer van gouvernementsreizigers naar Nederland.

Op nonactiviteitstractement heeft de ambtenaar een recht; het wordt verleend *primo* aan hen die uit Nederland worden uitgezonden bestemd voor den indischen dienst, gaat in op den dag van aankomst en wordt genoten tot dat eene aanstelling is gevolgd waardoor het recht op vaste bezoldiging verkregen wordt; aan rechterlijke ambtenaren ter beschikking wordt boven hun nonactiviteitstractement eene toelage van *f* 100 's maands toegekend; *secundo* aan ambtenaren die van buitenlandsch verlof terugkeeren, het bedraagt $^{1}/_{3}$ van het laatst genoten tractement doch nooit meer dan *f* 500 's maands.

Wachtgeld wordt toegekend aan ambtenaren wier betrekking door eene reorganisatie is vervallen en voorts aan hen die wegens ziekte uit hunne betrekking werden ontslagen; het bedrag hiervan is ook $^{1}/_{3}$ van de laatste bezoldiging. Sedert 1855 dient de directeur van financiën periodiek een staat in van allen die wachtgeld, nonactiviteitstractement of onderstand genieten en afdrukken van dien staat worden dan aan de verschillende autoriteiten en colleges toegezonden ten einde bij voorkomende vacatures waarin zij kunnen voorzien of waartoe zij voordrachten doen, op hen in de eerste plaats te letten

want om de toenemende vermeerdering van het aantal wachtgelders tegen te gaan heeft de regeering jaar in jaar uit aangedrongen op eene spoedige herplaatsing. Op die vermeerdering van het aantal wachtgelders heeft in den regel invloed gehad, vooral in de lagere rangen, de omstandigheid dat sommige ondergeschikten die het niet goed òf met hunne chefs òf met hun werk konden vinden uit hunne betrekking werden ontslagen wegens ongeschiktheid dan wel ziek werden wat in Indië zoo moeilijk niet is, dan binnenlandsch verlof verkregen, na den termijn wegens ziekte uit hunne betrekking werden ontslagen, wachtgeld verkregen dat $^1/_3$ van het tractement bedraagt en, vermits de ambtenaar op wachtgeld zich mag vestigen waar hij wil en het hem vergund is werkzaamheden voor particulieren te verrichten of op andere wijze zijne inkomsten te vermeerderen, een gezonde en goedkoope plaats of eene waar zulke gelegenheden ruimer zijn uitkozen en dan met $^1/_3$ tractement dat altijd hooger is dan het pensioen nevens de bijverdiensten liever niet weder in actieven dienst werden hersteld, een misbruik dat steeds grootere verhoudingen aannam en waartegen in 1891 door den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK de maatregel genomen werd dat wachtgelders ook in eene lagere betrekking dan de vroeger bekleede kunnen worden herplaatst waaraan dan toch meer inkomsten als vaste bezoldiging verbonden zijn dan het wachtgeld bedraagt, terwijl door dien landvoogd in Januari 1893 een meer afdoende maatregel genomen werd door te bepalen dat ambtenaren die langer dan vijf jaren geen actieven dienst hebben gedaan voor ontslag uit 's lands dienst moeten worden voorgedragen; er waren er toch blijkens de staten die jaren achtereen wachtgeld genoten en dit maar kalm lieten voortduren terwijl zij voor herplaatsing ongeschikt waren en niet gepensionneerd werden; aan die bepaling is in den aanvang flink de hand gehouden en wordt in dien geest voortgegaan en ook niet meer, zooals PIJNACKER HORDIJK voorschreef, ontslag uit de betrekking verleend dan alleen wegens ziekte dan zal hierdoor het getal wachtgelders gaandeweg verminderen vooral als maar stipt de hand er aan wordt gehouden dat bij vacature eerst een wachtgelder in aanmerking moet worden genomen. Bij een besluit in staatsblad 1891 no. 207 werden omtrent de herplaatsing van ambtenaren op wachtgeld of nonactiviteit nog andere voorzieningen gemaakt: geldt het betrekkingen waartoe de gouverneur-generaal benoemt maar waarbij de standplaats van den ambtenaar wordt aangewezen door een departementschef b. v. controleurs van het binnenlandsch bestuur, waterstaatsingenieurs en ambtenaren, houtvesters, onderwijzers, dan moeten zij die wachtgeld genieten tot eene gelijksoortige betrekking als vroeger vervuld worden herbenoemd in de volgorde waarin zij weer beschikbaar zijn voor den dienst, waarbij echter altijd moeten voorgaan zij die op wachtgeld kwamen door opheffing van hunne vroegere betrekking, maar acht de departementschef afwijking der volgorde noodig in het belang van den dienst dan

beslist de gouverneur-generaal; komt er geene gelijksoortige betrekking open maar wel eene lagere dan kunnen zij in die lagere functie worden geplaatst op de dááraan verbonden bezoldiging maar wil de ambtenaar liever niet in eene lagere betrekking dienen dan beslist hieromtrent de gouverneur-generaal.

Bezoldiging, wachtgeld, nonactiviteitstractement, pensioen zijn vatbaar voor vrijwillige inkortingen door zelf te beschikken over een deel, nooit meer dan de helft, van het hun competeerende bij wege van delegatie naar Nederland, niet naar elders, waar de uitbetaling van het bedrag aan den gedelegeerden persoon sedert 1863 geschiedt door het ministerie van koloniën; voor dien tijd had dit plaats door tusschenkomst van de nederlandsche handelmaatschappij en dan moest 1 pct. worden betaald; slechts delegatie op één persoon is geoorloofd; zij geschiedt door aanvrage en verklaring volgens modellen vastgesteld bij staatsblad 1878 no. 92; maar ook is de gedwongen korting op tractement, pensioen nog altijd erkend indien nl. niet de ambtenaar beschikt over zijn privaateigendom maar het publiek gezag dien voor een deel onteigent ten bate van derden, crediteuren van den ambtenaar; er heeft ook hier eene door niets gemotiveerde beschikking plaats van den staat over die inkomsten van den ambtenaar; de inmenging mist elken rechtsgrond, is integendeel juridisch onverdedigbaar; immers de verhouding van den staat tot zijne ambtenaren — herhaaldelijk heeft de regeering zelve het in herinnering gebracht — is van publiekrechtelijken niet van burgerrechtelijken aard; de verhouding van den ambtenaar tot zijne schuldeischers is eene zuiver privaatrechtelijke, er is een rechtsband tusschen den ambtenaar en derden waarmede de staat niets te maken heeft; privaatrechtelijk kan in bepaalde gevallen sprake zijn van beheer en beschikking over de goederen van een individu door zijn vertegenwoordiger, publiekrechtelijk nooit; alle goederen van een debiteur zijn aansprakelijk voor de nakoming zijner verbindtenissen maar de wijze waarop tot nakoming kan worden gedwongen behoort tot het privaate recht dat in het formeele deel aan crediteuren de middelen geeft om hunne rechten te handhaven; lichtvaardig aangegane of niet door waarborgen verzekerde overeenkomsten zijn alleen den crediteur te wijten; het vertrouwen op de goede nakoming zonder zekerheid kan hen ook brengen tot het aangaan eener overeenkomst maar het crediet is eene subjectieve opvatting van den schuldeischer en juist omdat het vertrouwen is en geene zekerheid door garantiën heeft het geene aanspraak op nog krachtiger middelen dan de wet verleent tot handhaving van rechten; ook aan het oeconomisch begrip van crediet wordt geweld aangedaan wanneer de staat een correctief bezigt om aan te licht geschonken vertrouwen te gemoet te komen en het ergste correctief is dan wel wat niet door het regeeringsreglement maar krachtens administratief voorschrift in het leven werd geroepen nl.

eenzijdige gedwongen beschikking over den eigendom door een rechtens onbevoegde. De gedwongen korting is eene bescherming van den crediteur van een ambtenaar boven dien van een particulier,ze is eene ongeoorloofde uitbreiding der bij de wet begrensde middelen tot handhaving der vorderingsrechten. Sedert jaren is er op aangedrongen haar te doen verdwijnen en het tijdstip is thans, nu de zaak op nieuw is onderzocht, wellicht niet verre meer af waarop dat juridische en oeconomische onding uit de koloniale instellingen zal worden weggenomen, onvoorwaardelijk. Deze korting dateert van 1822; ze mag tot geen hooger bedrag worden verleend dan van $^1/_4$ indien tractement of pensioen meer bedraagt dan *f* 200 's maands, van $^1/_8$ daarbeneden en voor schulden boven de *f* 50 aan particulieren; meer dan ééne korting kan verleend worden binnen de gestelde grenzen; schuld aan den lande door voorschotten veroorzaakt heeft altijd den voorrang en tot elk bedrag; de korting moet bij request worden aangevraagd door den particulieren schuldeischer in Indië aan het departement waaronder de ambtenaar ressorteert, het request wordt in zijne handen gesteld en hij erkent of betwist de vordering; ieder departementschef is bevoegd de korting te gelasten of te weigeren omdat ze altijd facultatief is en eene gunst maar alleen dan moet ze worden gelast als er is een vonnis waarbij eene veroordeeling tot betaling werd uitgesproken; korting wordt verleend bij besluit waarmede de crediteur zich wendt tot den algemeenen ontvanger van 's lands kas van de standplaats van den ambtenaar ten einde maandelijks de inkortingen op het tractement te doen waarvoor dien ontvanger 2 pct. door den crediteur moet worden tegoedgedaan. Wordt de korting in Nederland aangevraagd dan kan dit zijn in twee gevallen: of de crediteur woont daar of de indische ambtenaar vertoeft er met verlof of pensioen en zijn crediteur woont in Indië; in beide gevallen moet het verzoek rechtstreeks worden gericht aan den minister van koloniën. De gedwongen korting is, zei ik, eene gunst dus facultatief en niet een recht behalve als er een vonnis is dat op die wijze gemakkelijk wordt ten uitvoergelegd; langen tijd en door verschillende departementschefs is ze beschouwd als een recht van den crediteur zoodat die directeuren meenden de aanvragen slechts te moeten fiatteeren en veel te gewillig is altijd daaraan gehoor gegeven behalve door het departement van oorlog dat de zaak goed inzag. Elke bestuursinmenging behoort te vervallen. Vermits korting is eene gunst volgt er uit dat die persoonlijk is, verleend wordt aan een bepaald persoon en niet geldt voor zijne erfgenamen zoodat bij den dood van den crediteur diens erfgenamen niet in die gunst opvolgen en de ontvanger onbevoegd is uit krachte der machtiging aan den overledene verleend verdere inhoudingen op tractement of pensioen te doen bij verzet van den ambtenaar.

Tegenover de rechten staan verplichtingen, nevens de lusten ook

lasten; het staatsgezag eischt behalve de waarborgen van bekwaamheid voor het ambt waaraan het voordeelen verbindt ook dat de ambtenaar waardiglijk optrede; de waarborgen hiervoor zijn moreele en legale; wat de moreele garantiën betreft in de eerste plaats het gevoel van eer dat den ambtenaar beletten moet eenigerlei handeling te begaan die daarmede ook maar voor een zweem in strijd zoude zijn; dan het gevoel van plicht dat hem getrouwe vervulling van het ambt en toewijding aan het algemeen belang gebiedt; eer- en plichtgevoel behooren de hechte fundamenten te zijn waarvan afwijking ondenkbaar moet geacht worden. Legale waarborgen heeft men gezocht in den ambtseed en den zuiveringseed; in de verantwoordelijkheid aan hooger gezag voor alle daden en nalatigheden; in disciplinaire straffen door de uitvoerende macht bepaald zooals ontevredenheidsbetuiging van de regeering of haar organen; de plaatsing in eene betrekking van lageren rang en geringere bezoldiging — inhouding van tractement tot de helft gedurende een maximum van twee maanden als in de fransche koloniën kennen wij niet —; het passeeren bij bevordering, het pensionneeren niet op verzoek, de schorsing, het ontslag; in strengere repressie van misdrijven door ambtenaren gepleegd; in de financiëele aansprakelijkheid die voor de gewone en buitengewone comptabelen is geregeld bij de comptabiliteitswet; in de regeling der vervolging van en het verhaal op alle ambtenaren die den lande schade hebben toegebracht, eene regeling gemaakt bij koninklijk besluit, afgekondigd in staatsblad 1880 no. 198, ter voldoening aan artikel 82 slotalinea der comptabiliteitswet die den kolonialen wetgever voor dit onderwerp uitdrukkelijk aanwees; vóór deze regeling in 1880 van het onderwerp in zijn geheel was in 1875 staatsblad no. 23 in artikel 2 den gouverneur-generaal opgedragen om aan de ambtenaren die door verzuimde of onjuiste naleving of toepassing van bindende voorschriften van fiscalen aard den lande schade hebben berokkend eene billijke schadevergoeding op te leggen; de tweede alinea van artikel 2 bevatte deze bepaling: „Tot het bedrag der betaalde vergoeding heeft subrogatie plaats in de schuldvordering van den lande op den voet van de artikelen 1402 no. 3 en 1403 van het B. W. van N. I." De steller van deze bepaling in het koninklijk besluit van 1875 was blijkbaar op gespannen voet met de beginselen van ons burgerlijk recht omtrent de subrogatie want noch de casus van artikel 1402 no. 3 noch die van artikel 1403 kan zich ooit bij een ambtenaar die handelt als orgaan van het publiek gezag voordoen; de eerste casus niet omdat deze ziet op de betaling van een medeschuldenaar of van een borg belang hebbende om aan de verbindtenis van medeschuldenaar of hoofdschuldenaar te voldoen, terwijl de ambtenaar tot geen dier beide categorieën behoort maar door niet of te weinig in te vorderen of te veel of geheel zonder rechtsgrond uit te betalen den lande schade toebrengt en, wat ook voor den tweeden casus geldt omdat in beide gevallen geene sprake is van

eene schuld in privaatrechtelijken zin van derden aan het gouvernement in welks rechten de ambtenaar, handelende als orgaan daarvan, zou kunnen worden gesubrogeerd, maar van verzuimen in de uitoefening van het ambt die beheerscht worden door het publieke recht, in engeren zin het fiscale recht, in casu door artikel 82 der comptabiliteitswet en door de regelen als uitvloeisel daarvan gesteld. Terecht werd bij de algeheele regeling van 1880 dan ook de vroegere beperkte van artikel 2 van het koninklijk besluit van 1875, en dus ook die niet toepasselijke subrogatie ingetrokken; geschiedde dit laatste in de meening dat artikel 1402 no. 3 en 1403 B. W. toch toepasselijk zouden blijven dan was die meening erroneus op de aangevoerde gronden en ook omdat de toepasselijkheid van het privaate recht op publiekrechtelijke verhoudingen in het algemeen niet absoluut kan worden erkend allerminst die op de subrogatie betrekking hebben; had men den ambtenaar die het verzuim pleegde dat den lande schade berokkende willen helpen om tegenovor derden, die van het verzuim voordeel trokken op te treden, dan had men hem eene speciale actie tegen die derden moeten toekennen en terecht werd dan ook bij een arrest van het hooggerechtshof van 23 September 1893 beslist dat noch de actie van artikel 1360 noch die van artikel 1806 B.W. den ambtenaar toekwam die aan iemand vrije passage had verleend ofschoon hij daarop geen recht had; de condictio indebiti had om het karakter en de eischen er van evenmin kunnen worden ingesteld; het arrest bepaalde zich uitteraard tot een onderzoek naar de grieven tegen het vonnis a quo zonder de quaestie der wettelijke subrogatie te ontleden doch deze terecht niet erkennende. En wat de vraag betreft aangaande de billijkheid, juist om den lande voor schade te vrijwaren heeft de staat zijne ambtenaren financiëel aansprakelijk gesteld, een heilzame prikkel om in 't bijzonder de voorschriften van fiscalen aard goed toe te passen, en deze prikkel zou worden verslapt als een middel gegeven werd waardoor de ambtenaar de gevolgen zijner onachtzaamheid zou kunnen verhalen op derden die in fiscaal opzicht altijd lijdelijk afwachten hoe het publiek gezag de voorschriften toepast; ten andere zou de ambtenaar tegenover derden dan ageeren *suo nomine* waar hij *alieno nomine* heeft gehandeld; wordt al ieder geacht de wet te kennen hoeveel te krachtiger geldt dit voor den ambtenaar ten opzichte van die voorschriften waarvan de toepassing en uitvoering hem speciaal zijn opgedragen; voerde hij ze slecht of niet uit dan is er culpa maar eene culpa die eene *poena negligentiae* medebrengt die persoonlijk treft en niet op derden, ook al kwam het verzuim hun ten goede, verhaalbaar is.

---

## Artikel 51.

Het bezoldigen der ambtenaren geschiedt naar het beginsel, dat, behalve de toe te leggen jaarwedde, geene andere dan de uitdrukkelijk toegestane voordeelen uit het ambt mogen worden getrokken.

Die voordeelen worden door den ambtenaar alleen genoten, wanneer het genot daarvan hem bij zijne benoeming uitdrukkelijk is vergund.

Spillagiën of overwigten worden nimmer beschouwd als voordeelen aan de ambten verbonden, maar slechts als middelen om verliezen, buiten de schuld der ambtenaren ontstaan, te vergoeden.

Het bepaalde bij art. 3 van dit reglement kan bij algemeene verordening, geheel of gedeeltelijk, op ambtenaren worden toepasselijk gemaakt.

---

Een ongelukkig artikel; men heeft door het beginsel van de eerste alinea willen uitsluiten de „stille winsten" een euphemisme voor ongeoorloofde winsten die onder de compagnie driest en onbeschaamd werden genoten; die ongeoorloofde winsten worden nu wel niet uitdrukkelijk in artikel 51 expressis verbis verboden maar toch implicite door alleen uitdrukkelijk toegestane voordeelen aan de uitoefening van een ambt te verbinden; eene erkenning van andere voordeelen dan de bezoldiging, van de emolumenten en dus nog eene afspiegeling van compagniesbestuur. Van Höevell is in 1854 daartegen opgekomen en gaf in overweging om het artikel beknopt en zakelijk aldus te doen luiden: „Het bezoldigen der ambtenaren geschiedt naar het beginsel dat uit het ambt alleen de toe te leggen jaarwedde mag worden getrokken," ergo een ander stelsel dat van de extra's die in de praktijk tot privilegiën leiden niets wilde weten, een goed stelsel èn in het belang van den staat èn in dat van de ambtenaren èn in dat van de bevolking. De regeering was tegen het denkbeeld door van Höevell aangegeven vooreerst omdat eene herziening van de tractementen der residenten die cultuurprocenten genoten zou moeten volgen, een argument dat sedert 1867 waardeloos is geworden toen die cultuurprocenten voor

hen werden afgeschaft, gelukkig! ten andere omdat misbruiken wel overal en dus ook in Indië zullen blijven bestaan, een argument dat nooit ofte nimmer in 's lands vergaderzaal had mogen worden gebezigd allerminst van de regeeringstafel, een pessimisme verradende in plaats van tot eer- en plichtgevoel op te wekken, een argument waarover de staf verder niet behoeft te worden gebroken; en welk eene zonderlinge opvatting was gelegen in eene uiting van den minister als deze dat waar de regeering ook koopman in Indië is de koopman zijne agenten moet doen deelen in de voordeelen die hij geniet! wat theoretisch en praktisch onwaar is bij het stelsel van emolumenten aan enkele ambtenaren slechts, in plaats van aan de schatkist, verzekerd en niet hieruit voldaan maar door de justitiabelen. Tegen het betere stelsel door VAN HÖEVELL verdedigd is niets te zeggen en daartoe zal het moeten komen; als de staat aan zekere handelingen eene verplichte betaling door de belanghebbenden verbindt dan is dat volkomen regelmatig maar minder regelmatig is dat dit aequivalent niet in 's lands kas maar in die van den ambtenaar komt die bezoldiging geniet en als deze niet toereikend is om waardig in het bekleede ambt op te treden dan behoort ze met het aanzien van het ambt in overeenstemming te worden gebracht maar ontoereikend is de bezoldiging van geen enkel ambt in Indië waaraan emolumenten verbonden zijn als men acht geeft op de beteekenis van zulk een ambt en op de diensten daarin gevorderd. In de zitting der tweede kamer van 20 November 1894 is de heer GOEMAN BORGESIUS, zich aansluitende aan de opmerkingen door den heer VAN DER KAAY een jaar te voren gemaakt over de irrationeele regelingen der bezoldigingen in Indië, in het bijzonder opgekomen tegen de hooge emolumenten aan sommige betrekkingen verbonden speciaal de emolumenten der griffiers van de raden van justitie in Indië; de aanmerkingen kunnen echter alleen gelden voor de drie raden van justitie op Java want op de buitenbezittingen zijn de emolumenten heel wat minder en blijkens de klassificatie in staatsblad 1894 no. 242 gesteld voor Padang op *f* 5600, voor Macassar op *f* 2200 's jaars nevens het tractement; in die klassificatie staat de griffie van den raad van justitie te Batavia bovenaan met een totaal bedrag aan emolumenten van *f* 23.905 's jaars, dan volgt de griffie te Soerabaia met *f* 17.500 en die te Semarang met *f* 15.281; die gemiddelde bedragen zullen wel nauwkeurig berekend zijn immers van rechterlijke ambtenaren is niet te denken dat zij onjuiste opgaven zouden doen. We zien dus alleen aan de griffiën der raden van justitie wegens emolumenten ontvangen de aanzienlijke som van *f* 64.486 gemiddeld 's jaars die aan de schatkist zou kunnen ten goede komen bij nadere regeling die geleidelijk bij ontstaande vacature zou behooren te worden ingevoerd en waartegen dan eene matige verhooging van het klerkengeld zou kunnen worden toegestaan; de zoogenaamde verkregen rechten van de bestaande titularissen zouden dan onaangetast blijven; merkwaardig is het hoe die functiën tevens

een brevet van gezondheid schijnen mede te brengen want er zijn voorbeelden dat één griffier zijne betrekking 38 jaren lang bekleedde, een ander nu reeds ongeveer 20 jaren achtereen; bij de toekenning der bezoldiging alleen zouden die ambten, in rang de laagste, den gewonen weg der ancienniteit volgen en zou een eind gemaakt worden aan den door den heer GOEMAN BORGESIUS gebrandmerkten misstand dat bij eene vacature een algemeene jacht gehouden wordt om het vette baantje te bemachtigen en rechterlijke ambtenaren van de hoogste rangen daarvoor bij de uitvoerende macht alle moeite inspannen die zich dan zelfs laat leiden door het meerder of minder getalkinderen waarmede een ambtenaar alreeds gezegend is! Wat nog nimmer gebeurd was deed zich voor onder den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK die een raadsheer in het hoogste rechtscollege benoemde tot het lucratiefste griffiersbaantje, waardoor die ambtenaar van een der hoogste rangen werd teruggebracht tot den laagsten rang in de rechterlijke hierarchie; anders is het gewoonlijk een advocaat-generaal die begunstigd wordt. Het aanzien van de rechterlijke macht wordt er waarlijk niet door verhoogd. Aan zulke misstanden, in Indië veel scherper in 't oog vallende dan in Nederland, wilde de heer BORGESIUS en terecht een einde zien gemaakt. Edoch niet enkel deze toestanden, die het meest opvallen, maar ook andere waarin de extra inkomsten minder aanzienlijk zijn behooren plaats te maken voor gezondere toestanden waarin ook het belang van de schatkist medetelt. De minister BERGSMA verdedigde het behoud van emolumenten op dezen grond dat ze, zij het in veel geringere mate, ook in Nederland bestonden; als men althans eene verdediging wil noemen dat het eene misbruik moet dienen om het andere te bestendigen; ik geef echter de hoop niet op dat juist deze minister van koloniën mettertijd aan eene afschaffing van álle emolumenten en aan eene rationeele regeling van de bezoldigingen in het algemeen zijn naam zal verbinden; van den man van zoo rijke ervaring op velerlei gebied is dan eene goede regeling te wachten. — Artikel 51 staat thans toe dat nevens het tractement uit het ambt alleen mogen worden getrokken de voordeelen uitdrukkelijk toegestaan, d. w. z. bij het besluit van benoeming waarin dan ter voldoening aan de tweede alinea van artikel 51 R R de geijkte formule gebezigd wordt: op de daartoe staande bezoldiging van — met de daaraan verbonden wettelijke voordeelen; die voordeelen verschillen al naarmate van het ambt zoodat het ten slotte neêrkomt op een privilege voor hem die het ambt vervult; verschil bestaat bij administratieve en rechterlijke ambten en bij militairen; voor de administratieve ambtenaren waren de extra voordeelen in 1854 zeer belangrijk door de cultuurprocenten en het misbruik van de heerediensten gemaakt; thans bestaan ze in toelagen voor representatiegelden, reiskosten, leges voor bepaalde ambtelijke handelingen, vrije woning of huishuur-indemniteit, vrij onderhoud der woning en erven; aan eene geheele reeks ambtenaren, ook

vrouwelijke als de onderwijzeressen, is vrije woning toegekend maar vermits terecht er van is afgezien om overal gouvernementswoningen te bouwen wordt aan de meesten zoo o. a. aan onderwijzers en onderwijzeressen eene huishuur uitbetaald van *f* 60 tot *f* 100 's maands waaromtrent de regeering indertijd vreemd genoeg verklaarde dat zij daarbij zich niet liet leiden door locale toestanden en dus niet let op het verschil in huurprijzen zoodat in de praktijk de huishuurvergoeding voor den een even voldoende, voor den ander eene bedekte belangrijke verhooging van bezoldiging is; behalve deze categorie en alle hoofden van gewestelijk bestuur, alle assistent-residenten, controleurs is ook vrije woning, onderhoud er van, of toelage als vergoeding toegekend aan de schouten, aan de onderwijzers bij inlandsche onderwijsinrichtingen, aan de pastoors, predikanten en hulppredikers, aan het zoutpersoneel op Madura, aan de mantri's bij 's lands plantentuin, aan het ondergeschikte personeel bij het mijnwezen, aan alle chefs van post- en telegraafkantoren, en aan verschillende andere ambtenaren. 't Is niet recht duidelijk waarom; zeker, indien van gouvernementswege woningen zijn opgericht voor de ambtenaren van het binnenlandsch bestuur op Java en Madura en voor een deel op de buitenbezittingen, dan is dit verklaarbaar want daar is de zetel van de organen van het gezag, maar hoe men er toegekomen is aan zoo talrijke andere klassen vrije woning toe te kennen wat in de praktijk neêrkomt op maandelijksche toelage, die voor den reizenden hoofdinspecteur der opiumaangelegenheden zelfs *f* 200 's maands bedraagt laat zich niet dadelijk verklaren te minder waar bij zoovele andere diensttakken daarvan geene sprake is; bij rechterlijke ambtenaren nooit, bij ingenieurs evenmin, bij algemeene ontvangers ook niet en deze allen moeten de huishuur terecht van hunne bezoldiging betalen; het zal hiermede wel gegaan zijn als meermalen 't geval is dat al naar mate de chef van een of ander departement zich de belangen aantrok der onder hem ressorteerende ambtenaren successievelijk, want er is niet eene algemeene regeling van dit punt maar eene zee van bepalingen, naar die mate de gunst telkens aan bijzondere ambten is toegekend; voor sommige betrekkingen, lang niet voor alle, zou bij intrekking van de toelagen voor huishuur, eene verhooging van het tractement daaruit kunnen worden gevonden zoo het bedrag er van niet voldoende bleek om er ook de huishuur uit te bestrijden wat alleen in de ondergeschikte rangen het geval kan zijn. Zulk eene algemeene regeling waarbij aan de aan te wijzen ambtenaren het gebruik van de bestaande gouvernementswoningen bleef verzekerd doch toelagen voor huishuur werden ingetrokken casu quo met verhooging van die tractementen welke te gering mochten schijnen ware aan te bevelen zoowel ter wille van het beginsel zelf dat VAN HÖEVELL in het regeeringsreglement poogde te doen opnemen als van de schatkist. — Andere wettelijke voordeelen zijn vrije geneeskundige behandeling voor alle ambtenaren met eene bezoldiging van minder dan *f* 150 's maands en voor

ambtenaren van *f* 150 tot *f* 250 te Batavia tot *f* 350 voor de helft van het tarief. Wat de rechterlijke ambtenaren betreft geldt behoudens enkele uitzonderingen het goede beginsel: alleen de bezoldiging zonder meer, geene huishuurtoelage of wat ook; maar de uitzonderingen zijn soms van gewicht want de griffiers van alle rechterlijke collegiën, europeesche en inlandsche, hebben emolumenten, soms weinig, soms veel, soms énorm zooals we zagen en goudmijntjes opleverende die wel niet in de ethnographische handboeken voorkomen maar in de praktijk wel; voorts de advocaat-fiscaal voor de land- en zeemacht en zijne substituten, de auditeurs-militair en hunne substituten die allen voor zich met gezin en bedienden op vrije militaire geneeskundige behandeling en medicijnen aanspraak hebben, in Indië een voordeel waarmeê te rekenen valt.

Daarnevens worden aan sommige ambtenaren in den vorm van gratificatiën, die een enkele maal wel eens *f* 3000 hebben bedragen, in bijzondere gevallen bij speciale beschikking voordeelen toegelegd boven de bezoldiging.

Leest men de derde alinea van artikel 51 dan zijn spillagiën of overwichten geene voordeelen en mogen 't ook niet zijn, zelfs niet als zoodanig worden beschouwd! Nadeelen zijn het zeker niet; de belanghebbenden zouden daaromtrent belangwekkende bijzonderheden kunnen mededeelen; spillagiën en overwichten mogen alleen dienen om werkelijke verliezen te vergoeden die buiten de schuld der ambtenaren door den aard van het aan hun beheer toevertrouwde product van den lande zooals zout, koffie en tin, zijn ontstaan; dat mogelijke verlies is geraamd en getarifiëerd tot eene vaste hoeveelheid; voor het verlies van getarifiëerde spillage en overwicht is de ambtenaar niet aansprakelijk, maar als er niet of minder te loor gaat en dus wat boven de wettelijk toegestane spillage wordt overbevonden blijft alleen 's lands eigendom en is de beschikking daarover ten bate van den ambtenaar ongeoorloofd.

Alinea 4 is behandeld bij de toelichting van artikel 3 van het regeeringsreglement.

---

## Artikel 52.

De Gouverneur-Generaal heeft, na gehoord advies van het Hooggeregtshof, het regt van gratie van straffen, door regterlijke vonnissen in Nederlandsch Indië opgelegd, zoolang de veroordeelden zich aldaar ophouden.

Voor zooveel inlandsche vorsten en hoofden betreft, heeft hij ook, in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch Indië, het regt van amnestie en abolitie.

---

Van dit souvereine recht wordt 't eerst in de koloniale instellingen gewag gemaakt in de instructie van 1650, die tot aan den val der oost-indische compagnie tot richtsnoer strekte; toen heette het: pardon of remissie en werd in beperkter mate dan thans aan de indische regeering gedelegeerd, die onder het bestuursstelsel van de compagnie niet zooals nu werd uitgeoefend door den gouverneur-generaal alleen maar door dezen samen met den raad van Indië. Na bij het betrekkelijke artikel omtrent de justitie te hebben verboden dat de regeering de beslissingen door den rechter genomen zoude annuleeren of de executie er van beletten, zegt de instructie: „behoudende nogtans de gouverneur-generaal en de presente raden van India collegialiter (verstaande in compleeten Rade) aan zich de remissiën of pardonnen in zaken daar de delinqenten over misdaad ter dood verwezen zijn en andere of verder niet; zonder dat de gouverneur-generaal tegen het advies van de raden op eigen autoriteit daarin zal mogen dispenseeren maar gehouden wezen te volgen hetgeen bij de meesten stemmen van het collegie geresolveerd en geconcludeerd zal wezen." Derhalve alleen gratie mogelijk van doodvonnissen, *over andere en verder niet* zooals de instructie luidt, en het alzoo beperkte gratierecht uitgeoefend collegiaal ter beslissing door de meerderheid en den gouverneur-generaal uitdrukkelijk de bevoegdheid ontzegd daarvan af te wijken en te handelen tegen de beslissing van den raad waarvan hij de president was. Het ontwerp-charter der staatscommissie van 1803 bevatte de opdracht van het gratierecht in artikel 20 aan de Hooge Regeering die, ook volgens dit charter, collegiaal zou worden uitgeoefend. Dit artikel werd woordelijk overgenomen in het reglement door den raadpensionaris Schimmelpenninck vastgesteld in 1806 en evenzoo letterlijk gelijkluidend opgenomen in de instructie van

DAENDELS van 1807 en in het reglement van den Souvereinen vorst van 1815. Volgens deze bepalingen, voorgesteld door de staatscommissie van 1803, had „de Hoge Regeering van Bataafsch Indiën", in 1815 Nederlandsch-Indië geworden, het recht om gratie of pardon te verleenen, doch nu van *alle* misdaden gepleegd onder de jurisdictie van 's lands Aziatische bezittingen. In het eerste regeeringsreglement dat na het herstel van ons gezag wèl kracht had en werkte, dat van 1818, werd door artikel 22 het recht van gratie gegeven aan den gouverneur-generaal in rade, en wel wegens misdaden in Nederlandsch-Indië gepleegd. Eene omschrijving als vroeger dat de gratie verleend wordt van *straffen* wordt gemist. Het advies van het hof wordt nu altijd imperatief gesteld doch de beperkingen die dit advies zou kunnen te weeg brengen bij de toepassing van het gratierecht vervallen. Bij het regeeringsreglement van 1827 wordt dit stelsel niet gehandhaafd maar wordt uitdrukkelijk de gouverneur-generaal in rade bevoegd verklaard zelfstandig te beslissen, welk ook het advies zij van het hooggerechtshof, doch moet de regeering onder toezending van alle stukken 's Konings welmeenen verzoeken. Artikel 22 van het bij koninklijk besluit vastgestelde regeeringsreglement van 1827 is zeer correct. Gratie is een souverein recht, een prerogatief van den Koning, die de uitoefening daarvan, voor zoover het Nederlandsch Indië betreft, delegeert aan Zijn vertegenwoordiger den gouverneur-generaal; deze is verplicht advies te vragen van het hoogste rechtscollege, doch alleen *advies*, zoodat de gouverneur-generaal zelfstandig beslist; maar waar deze beslissing mocht afwijken van het advies daar wil de Souverein zelf, door kennisneming van de stukken, tot de wetenschap komen hoe Zijn vertegenwoordiger in een concreet geval het door den Souverein gedelegeerde recht heeft uitgeoefend. Hierop wordt evenwel weêr teruggekomen in het regeeringsreglement van 1830 waarvan artikel 24 zegt: „De gouverneur-generaal in rade oefent uit het regt van gratie en van verlichting van straf, wegens misdaden in Indië gepleegd, na alvorens te hebben ingenomen de bedenkingen en het advies van het hooge gerechtshof van Nederlandsch Indië." Uit de toevoeging der woorden „en van verlichting van straf" blijkt dat de samensteller aan de gratie het oude begrip hechtte van algeheel pardon, maar tevens blijkt uit artikel 25 van dat regeeringsreglement dat men in die tijden onder gratie nog meer begreep dan die *wegens misdaden* en daaronder ook samenvatte andere instituten; immers in artikel 25 lezen we: „de gouverneur-generaal in rade verleent brieven van *venia aetatis* en *legitimatie* en andere dergelijke *gratiën* en *dispensatiën*," wat bij het volgende regeeringsreglement, dat van 1836, in dezen zin in artikel 21 gewijzigd wordt dat de brieven van venia aetatis en legitimatie niet meer gratiën worden genoemd maar alleen dispensatiën heeten. In dat reglement van 1836 wordt den gouverneur-generaal, en nu aan dezen alléén, het recht gegeven van gratie en mitigatie van opgelegde straf. Men achtte het woord mitigatie vermoedelijk een fraaier stadhuiswoord

dan 't vroegere „verlichting." Hierin deden tevens voor het allereerst amnestie en abolitie hare intrede en dus lang vóór de grondwet die beide instituten 't eerst opnam, wat eerst in 1848 geschiedde. In haar toelichting op het I<sup>e</sup> ontwerp van dit regeeringsreglement zegt de regeering leukweg dat het voorgestelde artikel is overgenomen uit het reglement van 1836! Maar dat was ten eenenmale onjuist. Het verschil was zelfs zeer belangrijk. Bij haar II<sup>e</sup> ontwerp komt de regeering met een ander artikel; de gemaakte aanmerkingen worden beaamd; de gewraakte onderscheiding van abolitie vóór en ná den rechtsingang vervalt en niet alleen wordt nu gevorderd het hooren van den raad van Indië maar zelfs diens overeenstemming geëischt; en wat het gratierecht betreft, dit wordt thans beperkt tot de straffen in Indië opgelegd, doch onverschillig waar de veroordeelden zich bevinden, in de koloniën of elders. Het aldus gewijzigde artikel luidde nu: „de gouverneur-generaal heeft het regt van gratie van straffen door regterlijke vonnissen in Nederlandsch-Indië opgelegd, na gehoord advies van het hooggerechtshof. Voor zooveel inlandsche vorsten en hoofden betreft, heeft hij ook in overeenstemming met den raad van Indie, het regt van amnestie en abolitie." Deze inhoud gaf der kamer opnieuw aanleiding tot aanmerkingen; ik kom daarop en op de beantwoording door den minister, bij de interpretatie van het tegenwoordig artikel terug. In het III<sup>e</sup> ontwerp van het nieuwe regeeringsreglement voegde de minister aan de eerste alinea toe de aanvankelijk niet voorgestelde woorden „zoolang de veroordeelden zich aldaar ophouden" en met deze toevoeging werd artikel 52 van het regeeringsreglement van 1854 zonder discussie met algemeene stemmen aangenomen. De rechten hierin aan den gouverneur-generaal toegekend zijn drieërlei: gratie, amnestie, abolitie. Ze hebben alleen strafrechtelijke beteekenis. Wat is gratie? Eene belangrijke vraag om het verschil van rechtsgevolgen dat men gewoon is aan de beantwoording in verschillenden zin te verbinden. Twee afwijkende zienswijzen vinden sedert lang haar verdedigers en de bekwaamste kenners van het nederlandsche staatsrecht, de hoogleeraar BUIJS en de minister van staat HEEMSKERK, hebben zich in ons land tot de organen gemaakt dier tegenover elkander staande meeningen. Gratie — leert BUIJS — is een rechtsinstituut bestemd om daar waar de strenge toepassing van de wet, welke niet alle bijzondere gevallen kan voorzien, tot het begaan van onrecht zou leiden, dit in een concreet geval te voorkomen. De gratie is dan een correctief tegen het in de wet geopenbaarde recht en de souverein waakt dan door de uitoefening van het recht van gratie dat het hoofddoel van de gemeenschap, de waarborg van recht aan haar leden, bereikt worde. Die leer werd reeds eene halve eeuw geleden in Nederland verkondigd; onder de hand van den hoogleeraar is ze gepolijst en de bewoordingen waarin ze thans wordt uitgedrukt toonen onmiddellijk het standpunt aan door BUIJS ingenomen als staatsrechtsleeraar. In 1839 zien we er den kiem van in een te Leiden verdedigd proefschrift

maar meer aangevoerd dan uiteengezet, wat den scherpzinnigen DE PINTO aanleiding gaf met zijne puntige pen tegen die meening krachtig op te komen en toen reeds (Themis I pag. 130) er op te wijzen dat het gratie-instituut niet moet worden afgebracht van den weg waarop het zich tot dusverre altijd had bewogen, dat gratie is een gunstbetoon; eene meening door hem eenige jaren later nader uitvoerig ontwikkeld naar aanleiding van „een bloedig en ergerlijk schouwspel" in de hofstad vertoond waar *bij wege van gratie*, op de markt in het publiek anno Domini 1844 twee personen werden gegeeseld en gebrandmerkt. DE PINTO verdedigde reeds toen de leer: gratie is genade, is een gunst, ergo kan niemand genoodzaakt worden die aan te nemen, *beneficium non obtruditur*. Tot aan 1870 toe werd ter wille van de opportuniteit evenwel in Nederland de tegenovergestelde opinie door de opvolgende regeeringen gehuldigd die tegenstanders van de doodstraf waren en deze, in het strafstelsel erkende en door den rechter opgelegde, straf niet wilden zien tenuitvoergelegd — in Nederland, want in Nederlandsch-Indië werd en wordt ze toegepast. Zoodra nu een minister van justitie aan het bewind was die als tegenstander van de doodstraf bekend stond, adviseerde deze den Koning daarvan gratie te verleenen en de kapitale straf te veranderen in eene andere. Op die wijze was, wel niet rechtens edoch feitelijk, de doodstraf reeds jaren lang uit de rij der straffen in Nederland verdwenen vóór de wet haar in 1870 daar afschafte op initiatief van den minister VAN LILAAR. Ter wille eener in elk geval betwistbare en ook krachtig betwiste doctrine werd het gratierecht alstoen gebezigd, ook dáár waar er niet om gevraagd werd, om naar de subjectieve meening van eenen bewindsman het bestaande strafstelsel aan te tasten en illusoir te maken. Dat dit in strijd was met de wet, speciaal met artikel 371 van het wetboek van strafvordering dat de executie beveelt van het vonnis zoodra mogelijk „indien de veroordeelde geen gratie heeft verzocht of zijn verzoek is afgewezen" heeft HEEMSKERK reeds opgemerkt. Uit die zeer dubbelzinnige positie werd men door de wet van 1870 gered. 't Spreekt echter van zelf dat velen van dien ouden zuurdeesem, die opportunistische leer dat gratie een recht is doortrokken bleven, die nog wel, op nieuw gepolijst en in een modern kleed gehuld, door niemand minder gepatroneerd werd dan door den hoogleeraar BUIJS. Daartegenover plaatste HEEMSKERK zich op het standpunt vroeger door DE PINTO ingenomen en wijst er op hoe in de praktijk van het nederlandsche staatsrecht het recht van gratie het karakter verloren heeft dat het in vroegere eeuwen had. Met de zienswijze van prof. BUIJS, door hem in de hem eigen keurige taal voorgedragen, kan ik mij na gezette studie van het onderwerp niet vereenigen en ik ben tevens van oordeel dat de tegenovergestelde meening met nog krachtiger argumenten kan worden gestaafd dan DE PINTO en HEEMSKERK aanvoerden. Naar argumenten die de thesis van prof. BUIJS moeten steunen, zoek ik te vergeefs; de geëerde

schrijver bepaalt er zich toe het doel van het gratierecht te bespreken zonder eerst vast te stellen wat gratie is, historisch en feitelijk, om daarna gevolg- en doel uiteen te zetten. Strenge toepassing van de wet, zoo is de praemisse, kan leiden tot het begaan van onrecht. Gratie heeft ten doel het begaan van dat onrecht te voorkomen in een concreet geval. Ergo wordt door het verleenen van gratie gewaakt dat recht geschiede. *Salva reverentia* komt het mij voor dat de begrippen van wet en recht niet worden uiteengehouden. Evenmin wordt, en hierop komt alles aan, het begrip van wet uitdrukkelijk begrensd tot de strafwet. De strafwet is het in woorden belichaamde recht zooals dit op zeker stijdstip, al naar mate van het peil van beschaving en zedelijkheid van een volk, als norm wordt aangenomen. De strafwet is de spiegel waarin dat peil wordt wêerkaatst. In den constitutioneelen staat is het de wetgever die, voorgelicht door de wetenschap, vaststelt wat als recht gelden zal voor de gemeenschap en bindend zal zijn voor haar leden. Dat de strenge toepassing van de strafwet tot het begaan van onrecht kan leiden, zooals prof. BUIJS vooropstelt, *nego quam maxime*. Die bewering wordt gestaafd met het argument dat de wet niet alle bijzonderheden kan voorzien. Maar dit argument geldt zeer zeker niet voor eene strafwet. In het burgerlijk en handelsrecht kunnen zich zeker gevallen voordoen waarin de praktijk het recht vooruit is en in het maatschappelijk verkeer met zijne tallooze schakeeringen kunnen zich handelingen openbaren die de wet nog niet regelde. Het gewone maatschappelijk verkeer noch in engeren zin het handelsverkeer wacht op hetgeen de wetgever doen zal. 't Werd terecht in herinnering gebracht in den kring der nederlandsche juristen in 1889. Toen men jaren geleden begon te begrijpen dat coöperatie gewenscht was is men begonnen coöperatieve vereenigingen op te richten, zonder op eene wet te blijven wachten. Daarna is er eene wettelijke regeling gemaakt. Een paar jaren geleden beraadslaagde de juristenvereeniging over de door-cognossementen maar de handel had niet op de juristen gewacht, hij had die door-cognossementen geschapen, omdat ze van het grootste gewicht waren voor den hoofdfactor van Nederlands welvaart, den transito-handel. Eene wet is er nog niet. De handel heeft het aanzijn gegeven aan liquidatiekassen, maar de wet niet. Genoeg om te doen uitkomen dat de bewering van prof. BUIJS dat de wet niet alle bijzondere gevallen kan voorzien juist is maar nooit een steun kan wezen voor zijne opvatting van de gratie. Immers die bewering moet nadrukkelijk beperkt worden tot het private recht en tot het staatsrecht maar ze geldt zeer bepaald niet voor het strafrecht. De strafwet voorziet geene bijzondere gevallen maar stempelt handelingen of nalatigheden, die bij het maken der strafwet strafwaardig worden geacht, tot misdrijf en is de weêrslag der maatschappij waarvoor ze bestemd is, behoort dit althans te zijn. Doet zich nu de eene of andere handeling of nalatigheid voor die in de oogen der maatschappij een

strafwaardig karakter draagt, dan is dat feit straffeloos en wordt alleen aangetoond dat de bestaande strafwet niet is de spiegel der volksbegrippen. De strafwet alleen schept de misdrijven, bepaalt de straffen, bakent de elementen der handelingen of nalatigheden af die alleen het misdrijf kunnen opleveren en zoo hieraan is voldaan tot straf leiden. Ze heeft geene bijzondere gevallen te voorzien die tot het begaan van onrecht zouden leiden bij toepassing der wet, wat trouwens is eene *contradictio in terminis*. Hoe nu? onrecht plegen bij toepassing der wet? Onmogelijk. De rechter past de strafwet toe in elk concreet geval; bij de toemeting der straf zoekt hij naar het juiste aequivalent voor de gepleegde laesio en de hoogere rechter behoort te waken voor eene uniforme strafmaat. Hoe men nu bij zulk eene toepassing der strafwet kan spreken van eene strenge en minder strenge toepassing is mij niet duidelijk, allerminst hoe men kan gewagen van onrecht daardoor begaan. Het is de rechter toch, hij die het recht bedeelt, die eene veroordeeling uitsprak en door de ontwikkeling van alle draden van het proces tot de overtuiging is gekomen in welke mate een schuldige verdient te worden gestraft, waartoe den rechter in het nederlandsche strafwetboek door het ontbreken van minima-straffen, en in het indische strafwetboek door de verzachtende omstandigheden zulk eene ruimte gelaten wordt dat ten slotte het oordeel of eene straf al dan niet zwaar is, of de wet om met prof. BUIJS te spreken al of niet streng is toegepast, indien dit door een ander dan door den rechter wordt geveld, zuiver subjectief moet zijn en een rechtsfundament mist. Hoe dan ook bij eene zuivere toepassing der strafwet onrecht kan worden gepleegd toont prof. BUIJS niet aan en dit bewijs had moeten worden geleverd om de praemisse aannemelijk te maken. Maar dat bewijs is dan ook niet te leveren. Hoe zijne zienswijze bovendien houdbaar is gebleken sedert de inwerkingtreding van het veelgeprezen nieuwe strafwetboek is een raadsel. Ik herinner mij nog zeer goed hoe prof. MODDERMAN bij zijne scherpe aanvallen op dien armen Code Pénal, die 't dan toch een respectabel aantal jaren had volgehouden, als desideratum voorhield het verdwijnen der minima en dan minder uitvoerig was in de bespreking der ontzettend zware verantwoordelijkheid hierdoor aan den rechter opgelegd en er liefst over heengleed als men van oordeel was, dat met zulk een ideaal-strafwetboek tegelijk eene maatschappij moest gecreëerd worden, op een standpunt staande dat de nederlandsche nog altijd niet heeft bereikt en dat tevens aan een corps van model-rechters het aanzijn zou moeten worden gegeven. Edoch, ondanks deze en velerlei andere bezwaren is zijn desideratum bereikt. De ideale toestand, die door mij niet *ipsis oculis* kan worden waargenomen, moet dan sedert eenige jaren in Nederland zijn aangebroken ofschoon de moederlandsche strafrechtslitteratuur ons voor al te groot idealisme behoedt waar zij de werking van het nieuwe strafwetboek mededeelt of bespreekt. In Nederland kan een moordenaar thans

veroordeeld worden tot levenslange gevangenisstraf en tot een dag gevangenis. Inderdaad grootere speling kon den rechter moeielijk worden gelaten om op iederen misdadiger voor het gepleegde misdrijf een aequivalent als straf toe te passen, waarbij zelfs de schijnbaar geringste omstandigheid bij de straftoemeting invloed uitoefenen kan, en alle die bijzondere gevallen waarop prof. BUIJS dan 't oog moet hebben in aanmerking moeten komen. Maar waar blijft dan de mogelijkheid van onrecht plegen tot het wegnemen waarvan de gratie zou dienen? Ze bestaat niet. Er is recht gesproken volgens de strafwet en waar recht is gedaan daar gaat het toch niet aan te willen betoogen dat dit onrecht kan zijn in een concreet geval. Immers juist dat concreete geval werd door den rechter beoordeeld; werd door hem gewikt en gewogen; en voor dat concreete geval legde hij de straf op, die nu ten opzichte van zeker individu hard schijnen *kan*, maar metterdaad nooit hard *is* als de rechter zijne taak met de uiterste nauwgezetheid opvat en dat doet zoowel de nederlandsche als de indische rechter altijd. Gratie een correctief? Hoe weinig dit het geval is leerde GUIZOT reeds die er van zegt: „n'offrant dans l'intruction administrative ni dans les formes aucune des garanties sagement exigées des tribunaux ordinaires." Eilieve, zijn dan in de strafrechtspleging geene waarborgen gegeven aan een veroordeelde om zich tegen de uitspraak van den eersten rechter te voorzien? Is dit geen correctief? Of is de gratie eene hoogere instantie wellicht? Dit wordt door niemand meer verdedigd en zeker ook door prof. BUIJS gewraakt, maar uit zijne leer volgt wel dat het is de souverein, tot wiens prerogatieven de gratie behoort, die recht spreekt en nog wel als opperste rechter; in die leer is het de souverein die in hoogste instantie beslist en alleen op de stukken en die dan toch weêr krachtens de grondwet verplicht is voorlichting te vragen van denzelfden rechter die de veroordeeling uitsprak; in die leer wordt een hoofdbeginsel onzer constitutioneele instellingen aangetast dat nl. de rechtspraak alléén wordt uitgeoefend door eene macht geheel onafhankelijk van den souverein. Wie dan toch waakt dat de waarborg van recht aan de leden der gemeenschap verzekerd wordt? De wetgever die concreete uiting geeft aan hetgeen als recht wordt erkend, en de rechter die den wil des wetgevers, in de wet uitgedrukt, toepast. Maar niet de souverein door het prerogatief hem toegekend in de gratie. Alom wordt in zijn naam rechtgesproken, een juist en gezond beginsel van staatsrecht wat BENTHAM daartegen ook geleeraard heeft, maar niet de souverein zelf spreekt recht. Al zijn gezag ten deze lost zich op in het regeeringsrecht om de personen aan te wijzen die, als organen van het staatsgezag, voor rechtspraak zorg dragen, maar lang reeds vóór de fransche revolutie was het een vaststaand beginsel dat de vorst zelf zich in geen geval in de rechtspraak mengen kon, welk beginsel men in vroegere nederlandsche grondwetten nog scherper wilde doen uitkomen door nadrukkelijk de woorden te bezigen dat

er zou worden rechtgesproken *in naam* en *van wege* den Koning, een term in 1848 vereenvoudigd. Het recht van gratie omvat geene rechtspraak, zegt HEEMSKERK kort en kernachtig. Hoe zuiverder en nauwgezetter de strafrechtspraak geschiedt hoe minder behoefte er bestaat aan gratie en het wekt verwondering dat waar zoovelen in Nederland met de invoering van het nieuwe strafwetboek het ideaal meenen bereikt te zien en eene nieuwe aera geopend voor de maatschappij; waar zoovelen de door den vader van het moderne strafrecht gestelde voorwaarden zoo volkomen mogelijk vervuld achten, de gratie nog altijd dezelfde ongelimiteerde plaats in de constitutioneele instellingen heeft behouden. Reeds BECCARIA leerde: A mesure que les peines seront plus douces, la clémenee et le pardon deviendront moins nécessaires. La clémence, cette qualité qu'on a vue, dans quelques souverains, suppléer à toutes les autres, devrait donc être bannie d'une législation parfaite où les peines seraient modérées, où les jugements se rendraient promptement et selon les règles." Welnu, naar dat ideaal heeft men in de strafrechtspraak voortdurend gestreefd in Nederland en er zijn zelfs velen die met mij het nieuwe nederlandsche strafstelsel niet alleen *plus doux* maar *trop doux* achten en bestemd voor eene maatschappij, op een peil staande dat de nederlandsche en de indische maatschappij nog altijd niet heeft bereikt. Wij kunnen inderdaad met vrucht ter schole gaan bij de oudere schrijvers die vaak ten onrechte niet meer worden geraadpleegd. Waarin vindt de gratie haar oorsprong? Niet in de behoefte aan een correctief tegen onrecht gepleegd door een rechter, in welk stelsel de rechter zijne taak al zeer zonderling uitoefent, maar wel, zooals BECCARIA krachtig zegt: dans l'absurdité des lois et la rigueur des supplices. Verbeter uwe strafwetten, hervorm uw strafstelsel en de behoefte aan gratie verdwijnt, want gratie is een gunstbewijs dat aan de souvereiniteit als een schoon prerogatief is verbonden en alleen dáár noodzakelijk is waar de strafwet niet is het spiegelbeeld der maatschappij voor wie ze bestemd is of waar het aangenomen strafstelsel aan de maatschappij afschuw inboezemt omdat het niet meer past in den tijd, omdat de maatschappij zich ontwikkelde en voortschreed op den weg der menschelijkheid terwijl het strafstelsel, harde en ruwe begrippen van vroegere minder ontwikkelde maatschappijen vertegenwoordigende, stabiel bleef. Door gratie wordt den schuldige de door hem beloopen straf geheel of gedeeltelijk kwijtgescholden of deze van soort veranderd; die straf moet altijd bij de wet zijn bepaald; *nulla poena sine praevia lege poenali;* ze heeft een wettelijken, een volkomen rechtmatigen grondslag. Van onrecht jegens den schuldig verklaarde en veroordeelde kan dus geene sprake zijn en hiermede vervalt de basis der redeneering van prof. BUIJS. Met de veroordeeling, de strafoplegging wordt nooit onrecht gepleegd omdat de wet wordt toegepast, ergo vervalt de behoefte tot herstel er van. Gratie is niet recht bedeelen; gratie is een gunst bewijzen, waartoe

de bevoegdheid alleen behoort bij de Kroon, bij den Vorst; la plus belle prérogative *du trône*, zegt BECCARIA zeer correct, want in de oogen zijner onderdanen is die Vorst nog altijd iets meer, vertegenwoordigt iets hoogers, neemt eene andere plaats in de oogen van zijn volk in dan de constitutiën hem aanwijzen. Voor het volk is de Koning, ook wel degelijk in deze moderne tijden, het symbool van almacht en goedertierenheid gebleven, en kan hij vergiffenis schenken aan een schuldigen onderdaan wien recht gedaan werd; kan hij, om de taal des volks te bezigen waarin hun denkbeeld zoo juist wordt weêrgegeven, *genade voor recht* laten gelden. Waarom ook het vreemde woord gratie gebezigd en niet het zuiver nederlandsche woord genade? Ook hierdoor zou eene aanleiding tot verwarring worden vermeden. Genade schenken is een prerogatief van de Kroon en de drager hiervan of hij die met souverein gezag is bekleed heeft het recht dat prerogatief uit te oefenen, maar de gratie zelve is geen recht en dit onderscheid moet niet uit het oog worden verloren. Reeds mr. A. DE PINTO begreep dat zeer goed een halve eeuw geleden al ontwikkelde hij de stelling niet en bakende hij die niet scherp af. Van eene andere meening was mr. A. A. DE PINTO die in het nederlandsche weekblad van het recht no. 4275 de gewraakte leer verdedigde en deze later in weekblad no. 6363 tegenover mij heeft gehandhaafd in — kon 't anders? — uiterst hoffelijken vorm maar die, ik moet het gulweg bekennen hoe gaarne ik gezwicht ware voor meerdere kennis, mij niet heeft overtuigd. Erkend wordt echter dat de strafposities van het nederlandsche strafwetboek niet te zwaar zijn, ook dat het onbetwistbaar is dat naar mate de straffen zachter zijn en naar mate de ruimte den rechter in de toemeting der straf gelaten grooter is, de behoefte aan gratie zich minder dringend doet gevoelen. Edoch beweerd wordt „dat er nog wel gevallen zijn waarin eene speciale strafbedreiging tot eene onbillijke en toch door den rechter niet te vermijden veroordeeling leiden moet." En als eenig voorbeeld, blijkbaar zijn ze niet voor 't grijpen, wees mr. DE PINTO op artikel 308 van dat wetboek. Edoch nu wil het mij *salva reverentia* voorkomen dat wanneer een geneeskundige, vroedvrouw of artsenijbereider schuldig of medeplichtig is aan abortus, voor hen een minimum van 1 dag niet te hoog is en door de groote speling den rechter gelaten van eene „onbillijke" veroordeeling geene reden is en in zulk een geval al zeer weinig termen voor het verleenen van gratie zullen bestaan. Evenwel niet déze is de vraag die verdeeld houdt, maar enkel of de gratie is een prerogatief van het souverein hoofd van den staat dan wel een publiek recht dus onderhevig aan beperkingen, dus des noods aan den Souverein te ontnemen en aan eene andere macht op te dragen. Welnu, tot deze laatste meening ben ik niet bekeerd noch door den geleerden schrijver noch door de overige nieuwere staats- en strafrechtsleeraars, waarop hij steunt, en bij wie allen ik te vergeefs naar argumenten zoek die de boven door mij ontwikkelde ontzenuwen. Wanneer men spreekt

van het recht van gratie dan bedoelt dit niet dat de gratie een recht is maar wel het recht aan den Souverein toekomende om genade te schenken. De Koning spreekt niet recht, herziet niet het vonnis, verklaart een schuldige niet onschuldig. Hij schenkt genade en dit prerogatief, aan het koningschap inhaerent is geëerbiedigd ook nadat het moderne staatsrecht baan brak en is, met andere prerogatieven, aan den souvereinen Koning toegekend gebleven in de constitutiën die van het moderne staatsrecht de vruchten waren, zoodat die koninklijke prerogatieven niet meer van het koningschap zelf émaneeren maar, erkend als ze worden in de constitutie, alléén uit kracht daarvan bestaan, en waardoor ook het prerogatief der gratie vatbaar werd voor beperking, die de nederlandsche grondwet echter niet heeft aangenomen. Het engelsche staatsrecht en op het voetspoor daarvan vele europeesche constitutiën echter wèl o.a. artikel 91 van de belgische, artikel 49 van de pruisische constitutie. Aan de Kroon is daar de bevoegdheid ontnomen gratie te verleenen aan ministers van de straffen hun ter zake van politieke misdrijven opgelegd. Eene beperking van gewicht en die tevens doet zien hoe in de meeste europeesche staten de gratie terecht beschouwd wordt als een genadebetoon en als een prerogatief van de Kroon is erkend doch ten aanzien van ééne categorie gebreideld opdat des Vorsten gunst niet zou kunnen teweegbrengen straffeloosheid van zijne raadslieden waar deze, niet in 's Vorsten oogen maar in die van de vertegenwoordigers der natie, schuldig mochten zijn. Was de gratie recht doen, dan zou zulk eene beperking eene staatrechtelijke ketterij wezen, want dan zouden de ministers evenzeer aanspraak kunnen maken dat hun in hoogste instantie recht geschiede door den Souverein. Welnu van zulk eene ketterij mogen allerminst de engelsche en pruisische staatsrechtsleeraars worden verdacht. Neen, recht is hun gedaan maar ze worden aan 's Vorsten genade onttrokken opdat hunne verantwoordelijkheid aan de vertegenwoordiging des volks nimmer illusoir worde. Dat gratie èn historisch èn feitelijk een gunst is erkent prof. BUIJS zelf. Waarom dit instituut dan gewrongen in eene theorie die èn historische èn feitelijke basis mist? Hebben wij dan met het historische karakter bij dit onderwerp geene rekening te houden? Ook niet met de beteekenis die de gratie heeft in het bewustzijn der maatschappij waarin het rechtsbewustzijn wortelt? Ik geloof niet dat men deze vragen bevestigend zou durven beantwoorden. Maar dan is ook het pleit beslecht ten nadeele van de meening van den leidschen hoogleeraar. Met het oog èn op het historische karakter èn op het feitelijke kon HEEMSKERK de gratie dan ook noemen „eene eigenmagtige en geheel buitengewone tusschenkomst van den Souverein hetzij uit een hoog staatsbelang of uit gunst." Eigenmachtige en geheel buitengewone tusschenkomst uit een hoog staatsbelang ziet op de historie, zóó in vroegere tijden, maar sedert in de moderne staatsregelingen ook de prerogatieven van den Souverein worden geregeld heeft de gratie dat deel van haar historisch karakter verloren en is het gebleven een gunstbetoon. Eigenmachtige en geheel buiten-

gewone tusschenkomst van den Souverein is verdwenen; het moderne staatsrecht kent die niet meer, en het hooge staatsbelang staat ter beoordeeling van den verantwoordelijken minister. De opvatting dat gratie is een gunst, een genadebetoon van den vorst, is stellig nergens zoo diep geworteld als in de begrippen der inlandsche bevolking die nooit anders spreekt dan van vergiffenis vragen.

Het recht tot uitoefening van genadebetoon van straffen bij artikel 68 van de grondwet aan den Koning toegekend is in artikel 52 van het regeeringsreglement gedelegeerd aan Zijn vertegenwoordiger in deze koloniën, den gouverneur-generaal van Nederlandsch-Indië, die daar in naam des Konings het hoogste gezag uitoefent, en die gratie geven kan zoolang de veroordeelde zich op het koloniaal gebied bevindt omdat buiten dat gebied de macht van den gouverneur-generaal ophoudt, maar niet die des Konings over zijn onderdanen. Welk beginsel de indische regeering heeft aangenomen is niet recht duidelijk; een vast beginsel hieromtrent bestaat wellicht niet want de uitingen op dit punt zijn verschillend. Een besluit van 1858 geeft te kennen dat het der regeering doelmatig schijnt om vóór de aanbieding ten fine van het fiat executie, den veroordeelde steeds in de gelegenheid te stellen een *verzoek* om gratie in te dienen. Hieruit zou dan moeten volgen dat de toenmalige indische regeering het stelsel huldigde dat gratie is een gunst en als gevolg daarvan aannam dat om die gunst moet worden gevraagd, zooals DE PINTO en HEEMSKERK leerden. Edoch: blijkt uit het hierboven ontwikkelde dat door mij tegen prof. BUIJS de leer verdedigd wordt dat gratie is een gunstbetoon, schoon op andere gronden dan DE PINTO en HEEMSKERK, met de daaraan door beide schrijvers verbonden conclusie ga ik niet mede. Zij baseeren die conclusie hierop: *beneficium non obtruditur.* Die conclusie moet worden gewraakt evenals het argument waarop ze moet steunen. Daargelaten dat de regula iuris door PAULUS aldus gesteld wordt: *Invito beneficium non datur* wat zeker zuiverder uitdrukking is, teeken ik op nieuw verzet aan tegen de neiging om voor álles steun te zoeken in het romeinsche recht, maar des te krachtiger is dat verzet thans waar een rechtsregel die uitsluitend van privaatrechtelijken aard is dienst moet doen om zuiver staatsrechtelijke vraagpunten te steunen. Voor het nederlandsche staatsrecht, schepping van den modernen tijd, kan allerminst een beroep worden gedaan op romeinsche regelen van privaatrecht en het eenige argument tot staving valt dus weg. Neen, is gratie verleenen ongetwijfeld historisch, staatsrechtelijk en feitelijk een gunstbetoon, hieruit volgt nog geenszins, dat de Souverein zich niet genadig en goedertieren mag betoonen tenzij zijne genade wordt afgesmeekt. Een veroordeelde heeft niet een recht op het ondergaan der hem opgelegde straf. Aan de gerechtigheid is voldaan door de rechtspraak die émaneert van den Souverein; geene macht is er die de uitspraak der justitie, als deze de phasen heeft doorloopen die de wet aangeeft, kan vernietigen; zij waakte voor het recht der gemeenschap maar alléén

aan het hoofd dier gemeenschap is nu het prerogatief gelaten om, afgesmeekt of niet, den veroordeelde vergiffenis te schenken, hem te begenadigen. En dat prerogatief wordt niet in de grondwet onderscheiden, evenmin bij de delegatie in het regeeringsreglement. Den Koning en in zijn naam den gouverneur-generaal is niet toegekend het recht om op verzoeken om gratie te beschikken, maar hun is toegekend het recht om te begenadigen. Eene onderscheiding derhalve of de gratie gevraagd wordt of niet, en het afhankelijk stellen van de uitoefening der gratie van een ingediend verzoek daartoe, zou eene voorwaarde zijn die noch de grondwet noch het regeeringsreglement heeft gesteld, en dus niet aan den duidelijken inhoud mag worden toegevoegd. Dit is dan ook beginsel van het nederlandsche stellige recht. In het koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 68 alinia 2 der grondwet komt voor artikel 16. Het luidt: „Indien Wij het geraden oordeelen gratie te verleenen zonder dat een daartoe strekkend verzoek aan ons is ingediend, wordt alvorens een besluit in dien zin te nemen dienaangaande het advies ingewonnen van den rechter in de artikelen 1, 2, 3 en 4 van dit besluit aangewezen."

Stellen we na het bovenontwikkelde allereerst vast wat we onder gratie hebben te verstaan. Ik definiëer: Gratie is het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden of van soort veranderen van eene bij rechterlijk vonnis opgelegde straf. — Waar het de in Indië veroordeelden betreft kan gratie worden verleend òf door den Koning òf door den gouverneur-generaal; door den Koning als de veroordeelden, door indische rechters gevonnisd, zich niet meer op het koloniaal gebied bevinden maar daar buiten, waar ook; door den gouverneur-generaal zoolang de in Indië veroordeelden zich daar bevinden. Geldt het veroordeelden, door nederlandsche rechters gevonnisd, die zich in deze koloniën bevinden, dan kan hun alleen door den Koning gratie worden geschonken. Dit geldt ook voor hen die door consulaire rechtbanken veroordeeld zijn, wáár ze zich ook mochten bevinden, in Nederland of in Indië; zij kunnen alleen door den Koning worden gegratiëerd; artikel 52 is beslissend; de gouverneur-generaal vermag alleen gratie te verleenen van straffen door rechters in Nederlandsch-Indië opgelegd en nog wel alleen zoolang de veroordeelden zich aldaar ophouden; duidelijk genoeg. Artikel 52 bevat eene uitdrukkelijke delegatie van het souvereine recht aan den gouverneur-generaal; het moest worden gedelegeerd wilde deze tot de beperkte uitoefening bevoegd zijn; het vloeit niet voort uit de macht die hij put uit artikel 1 van het regeeringsreglement. De uitoefening is beperkt tot het gebied waar de gouverneur-generaal met de hoogste macht bekleed is in naam des Konings, want buiten dat gebied houdt de lastbrief op, en daarmede de macht van den gouverneur-generaal, maar niet die des Konings. Van straffen in Nederland opgelegd, ook al bevindt de veroordeelde zich hier, kan nimmer de gouverneur-generaal maar

alleen de Koning gratie verleenen. De vraag bij de uitoefening van het gratierecht is: waar bevindt zich de veroordeelde? en vooral: door welken rechter is de straf opgelegd, door den indischen of den nederlandschen? en van die beide vragen hangt af wie gratie verleenen kan.

Maar is de Koning bevoegd om ook gratie te verleenen aan door indische rechters veroordeelden en die in Indië aanwezig zijn? Ergo, terwijl het regeeringsreglement eene beperkte delegatie bevat aan den gouverneur-generaal, is de Koning bevoegd om altijd, in welke gevallen ook, gratie te geven? Ongetwijfeld ja. De Koning kan van zijn souverein recht altijd onbeperkt gebruik maken. Aan den Koning wordt in de grondwet het recht van gratie toegekend zonder eenige beperking tot welk gebied. Artikel 68 van de grondwet zegt: „de Koning heeft het regt van gratie van straffen door regterlijk vonnis opgelegd." De grondwet onderscheidt niet wáár opgelegd mits bij een vonnis, gewezen hetzij dan door een nederlandschen, hetzij door een oost- of west-indischen rechter. Aan den drager van de Kroon is het praerogatief der gratie aan zijne schuldige onderdanen voorbehouden; de uitoefening er van is door artikel 52 van het regeeringsreglement aan den gouverneur-generaal gedelegeerd voor een bepaald geval en voor een bepaald deel dier onderdanen, eene delegatie die wijkt zoodra de drager der Kroon zelf het gratierecht ook over die groep zijner onderdanen uitoefenen wil. Dit is bij de totstandkoming van het regeeringsreglement uitdrukkelijk geconstateerd. In het voorloopig verslag werd zelfs in bedenking gegeven om enkele gevallen uit te zonderen waarin de uitoefening van het gratierecht aan den gouverneur-generaal zou zijn onttrokken, doch de regeering wees terecht op de moeielijkheid om die gevallen te noemen die dan het aan den gouverneur-generaal gedelegeerde recht zouden moeten kortwieken en, laat zij hierop volgen: „de Koning kan het gratie recht krachtens de grondwet ook in de koloniën uitoefenen, *wanneer in enkele gevallen zijne tusschenkomst mocht noodig zijn of zijne beslissing door den gouverneur-generaal mocht worden ingeroepen.*" De gecursiveerde woorden zijn weêr van die onjuistheden, waarop men in menigte stuit bij de genesis van ons regeeringsreglement. Neen, niet alleen als 's Konings tusschenkomst mocht noodig zijn, ook niet alleen als 's Konings welmeenen verzocht wordt, maar altijd uit krachte van de nederlandsche grondwet kan de Koning van zijn onbeperkt souverein recht gebruik maken als de Koning wil. De vraag heeft niettemin, kort na de inwerkingtreding van het regeeringsreglement, reeds in 1855, een punt van gedachtenwisseling uitgemaakt tusschen den gouverneur-generaal PAHUD en den minister ROCHUSSEN, waarvan een besluit van 14 Februari 1856 het gevolg was. Aanleiding hiertoe was de omstandigheid dat vroeger meermalen vooral europeesche militaire veroordeelden zich direct tot den Koning wendden om gratie en in die tijden, toen de communicatiemiddelen nog niet zoo versneld waren, duurde het

énorm lang eer de beslissing omtrent het request kwam, waardoor echter de executie bleef opgeschort. Het besluit nu beslist dat op alle aan den gouverneur-generaal gerichte verzoeken om gratie deze zelf beschikt en zich moet onthouden van aanbieding aan den Koning om Zijn welmeenen te vragen of de Koning ook hier van zijn souverein recht wil gebruik maken. De motieven die tot dat besluit leidden en door ROCHUSSEN werden uiteengezet komen hierop neêr: staat het vast dat de Koning van zijn grondwettig recht van gratie óók in de koloniën kan gebruik maken, daaruit volgt niet dat den Koning alle requesten om gratie door den gouverneur-generaal behooren te worden aangeboden; de delegatie door artikel 52 aan dezen verleend kan doelloos worden en bovendien zouden, vermits de inlevering van een gratierequest de executie schorst, de veroordeelden het dan in de hand hebben, bij den grooten afstand, die executie maanden en maanden te verschuiven. Vandaar dat het opperbestuur alstoen te kennen gaf dat *telkens waar door het verzoek om gratie de tenuitvoerlegging van het vonnis geschorst wordt*, de gouverneur-generaal zich van de doorzending en aanbieding van een verzoekschrift, direct gericht aan den Koning, moet onthouden en daarop zelf beschikken moet. Tegen die beslissing bestaat eenig bezwaar; de gouverneur-generaal die het recht van gratie, aan hem in beperkte mate gedelegeerd, hier namens den Koning uitoefent, werd gemachtigd dit onvoorwaardelijk uit te oefenen. Edoch dit belet geenszins dat de gouverneur-generaal in belangrijke gevallen zoo hij dit noodig of wenschelijk mocht achten den Koning, in wiens naam hij de regeering uitoefent in de koloniën, door Diens verantwoordelijken minister kan raadplegen en de vraag voorleggen of in het concreete geval de Koning zelf beslissen wil. Mocht een request om gratie direct aan den Koning worden gericht en zóó den gouverneur-generaal worden aangeboden dan werd het aan hem onvoorwaardelijk vrijgelaten te beoordeelen in hoever daarop terstond door hem zou kunnen worden beschikt dan wel of het den Koning behoort te worden aangeboden. Welke de bedoeling was van het gemaakte voorbehoud is niet duidelijk, immers reeds sedert 1848 gold dat de inlevering van een verzoek om gratie de tenuitvoerlegging van het vonnis schorst krachtens artikel 334 alinea 2 van het reglement op de strafvordering en artikel 322 alinea 2 van het inlandsch reglement, welk laatste artikel door een besluit van den gouverneur-generaal ROCHUSSEN in 1851 nader werd aangevuld door de bepaling dat niet alleen het request door den veroordeelde ingediend de schorsing der executie teweegbracht, maar elk eerste verzoek om gratie, ook door andere personen ten behoeve van den veroordeelde ingediend, eene aanvulling die bedoelde een einde te maken aan twijfel gerezen bij de administratieve ambtenaren met de executie belast en die wat al te zeer aan den letter bleven hangen. Ergo sedert die beslissing van ROCHUSSEN in 1851 genomen schorste de inlevering van een request altijd de executie en hierom

is het vreemd dat ROCHUSSEN als minister namens het opperbestuur in 1856 het genoemde voorbehoud maakte dat een *casus non dabilis* was. Die beslissing waarbij de gouverneur-generaal gemachtigd wordt te disponeeren ook op gratierequesten gericht aan den Koning is echter niet vrij van bedenking. Op gronden van opportuniteit aan de praktijk ontleend moge ze vereenvoudiging teweegbrengen, maar waar de Koning volgens het nederlandsche jus constitutum ook gratie schenken kan aan de in Indië veroordeelden en daar aanwezig, daar komt het mij voor dat zoo deze zich direct wenden tot den Koning en van Hem genade afsmeeken, Zijne goedertierenheid inroepen, eene wilsuiting van den Souverein niet achterwege blijven kan. Mocht dit in de praktijk tot bezwaren leiden en dat is thans door de zoo versnelde communicatiemiddelen zeker niet meer in die mate het geval als toen de beslissing genomen werd, dan gaat het niet aan die bezwaren op te heffen als bij het besluit van 1856 geschiedde. Voor zaken van heel wat minder gewichtigen aard wordt toch wel het welmeenen van het opperbestuur gevraagd. Wil men het bestaande handhaven dan herzie men artikel 52 van het regeeringsreglement en decreteere: Alléén de gouverneur-generaal oefent het recht van gratie uit van straffen in Nederlandsch-Indië bij vonnis opgelegd. Maar zoolang de landvoogd niet uitsluitend daartoe is aangewezen zoolang staat het den veroordeelde vrij eene wilsuiting van den Koning te verzoeken. Dit hield de schrijver in het Tijdschrift voor strafrecht 1893 bladzijde 249 niet in het oog toen hij meende dat dan de Koning geplaatst wordt tegenover den gouverneur-generaal wat het regeeringsreglement dan ook nergens doet; daarin worden wel somtijds bepaalde regeeringshandelingen aan den Koninklijken opperbestuurder voorbehouden en onttrokken aan Zijn vertegenwoordiger maar beide machten nooit tegenover elkander geplaatst; die schrijver meende ten onrechte dat in het regeeringsreglement de Koninklijke macht aan den landvoogd wordt gedelegeerd; dat is niet juist; krachtens de grondwet wordt er het koloniaal regeeringsbeleid in geregeld. Er is meer: in het stellige recht van Nederland wordt het door mij verdedigde beginsel gehuldigd dat de Koning ook de in Indië veroordeelden gratiëeren kan. Dit is met zoovele woorden uitgedrukt in den algemeen maatregel van inwendig bestuur tot uitvoering van artikel 68 alinea 2 der grondwet. Artikel 1 bevat voorschriften omtrent de behandeling van gratierequesten van straffen opgelegd door vonnissen of arresten *van een rechter in het Rijk in Europa*. Artikel 2 omtrent de behandeling van gratierequesten van straffen opgelegd o. a. door *een rechter in de koloniën*.

De macht die de gouverneur-generaal thans put uit artikel 52 van het regeeringsreglement in verband met het besluit van 1856 is deze: op alle verzoeken om gratie door in Indië veroordeelde personen of door derden ten behoeve van hen ingediend, beschikt de gouverneur-generaal zelf en is een hem aangeboden gratierequest gericht aan den Koning dan is het den gouverneur-generaal onvoorwaardelijk

vrijgelaten te beoordeelen of hij zelf daarop zal beschikken, dan wel of er omstandigheden bestaan die de aanbieding aan den Koning noodig maken opdat deze beschikke. De gouverneur-generaal beoordeelt die noodzakelijkheid. Oefent de gouverneur-generaal het recht van gratie uit dan moet hij advies vragen van het hooggerechtshof, het eenige dat het regeeringsreglement eischt, maar om het hoogste rechterlijk college tot dat advies in staat te stellen vordert artikel 334 alinea 4 van het reglement op de strafvordering, als het europeanen betreft, ook de adviezen van de rechtbank die het vonnis wees en van den officier van justitie, terwijl artikel 397 van het inlandsch reglement den omgaanden rechters de verplichting oplegt hun advies te voegen bij een door hen met de processtukken aan het hof aan te bieden gratierequest van een door de rechtbank van omgang veroordeelde; de usance brengt mede dat ook de residenten in dat geval adviseeren wat echter, zooals reeds vroeger terecht werd opgemerkt, door de wet niet wordt geëischt; voorts waar het inlanders betreft door den landraad veroordeeld wil artikel 322 alinea 3 van het inlandsch reglement daarentegen uitdrukkelijk het advies van den resident doch eischt niet dat van den president van den landraad. Dat moge thans vreemd klinken maar dat was het niet in 1848 bij de invoering van dat reglement. Immers toen was de resident altijd president van den landraad maar sedert het beginsel der scheiding van rechterlijke en administratieve macht werd aangenomen en voor een groot deel op Java, voor een kleiner deel op de buitenbezittingen, toepassing heeft gevonden, hadden tevens de hierdoor noodige wijzigingen in het inlandsch reglement moeten zijn gebracht. Bij eene circulaire van 25 Januari 1878 no. 477 werd echter door den directeur van justitie aan de landraadvoorzitters medegedeeld dat de regeering ook hun advies op een door den landraad veroordeelde ingediend gratierequest verlangt nevens het advies van den resident. De reglementen op het rechtswezen in de buitenbezittingen vorderen het advies van den president der inlandsche rechtbank en dat van den resident, maar in afwijking van hetgeen voor Java en Madura geldt, schrijven die reglementen de indiening voor van 's residents advies aan den president der inlandsche rechtbank en belasten den laatste met de indiening aan het hof. Op alle verzoeken om gratie moet het hof eerst het advies inwinnen van den procureur-generaal. Wat de adviezen moeten behelzen, de vorm er van, is niet voorgeschreven; 't komt mij voor dat de mededeeling van wat te dezen aanzien in Nederland rechtens is haar nut hebben kan. Een koninklijk besluit opgenomen in ned. staatsblad 1887 no. 215 ter uitvoering van artikel 68 alinea 2 van de grondwet, heeft namelijk vastgesteld „de regelen die bij de behandeling van verzoeken om gratie en van de jaarlijksche voordrachten tot het verleenen van afslag en ontslag aan gevangenen behooren te worden in acht genomen." Ten opzichte van het advies bepaalt artikel 9: „Het uit te brengen advies behelst eene korte omschrijving van het gepleegde feit en van de omstandig-

heden waaronder het gepleegd werd, benevens eene beknopte ontwikkeling van de gronden die voor- of tegen het verleenen van gratie pleiten met achtgeving voor zooveel noodig op de door of ten behoeve van den veroordeelde aangevoerde redenen van verschooning" Deze leiddraad is zeker eene goede; het komt toch in Indië wel voor dat sommige autoriteiten geroepen om te dienen van advies over gratierequesten daarbij in eene beoordeeling treden van de kracht en de waarde van het bewijsmateriaal waaruit de rechter zijne overtuiging van schuld putte. Zulk eene beoordeeling behoort niet in een advies over gratie, ze komt alleen den rechter toe krachtens de beginselen van ons strafproces. Mocht het hooggerechtshof al eens verplicht zijn er op te letten bij het uitbrengen van advies dan is dat noodgedwongen en verklaarbaar door de samenstelling der inlandsche rechtscolleges, speciaal van rapats, proatin en dergelijke, maar strikt juist is het niet, want het advies mag niet worden eene hoogere instantie. In geen geval behoort de rechter a quo het te doen. Wat het openbaar ministerie aangaat dat gehoord moet worden, diens uiting wordt in Nederland niet genoemd een advies maar een verslag, zeer correct en in overeenstemming met de grondwet omdat deze enkel spreekt van een advies van den rechter. In de indische strafvordering wordt echter in artikel 334 uitdrukkelijk gesproken van het advies van den officier van justitie. Voor Nederland is voorgeschreven wat het „verslag" van het openbaar ministerie moet inhouden. Artikel 8 alinea 1 van het bovengenoemde koninklijk besluit luidt: „Het in artikel 6 bedoelde verslag bevat opgaven omtrent den leeftijd, het gedrag van den veroordeelde zoowel voor als na zijne veroordeeling en omtrent zoodanige andere omstandigheden als op de beoordeeling van het verzoek van invloed kunnen zijn." Verlangt de gouverneur-generaal na het advies van het hooggerechtshof ook den directeur van justitie te hooren dan moet deze krachtens artikel 1 § *g* van staatsblad 1870 no. 42 adviseeren. De gouverneur-generaal kan zich bepalen tot het eenige advies dat volgens onze koloniale instellingen verplichtend is, dat van het hof, maar hij is volkomen bevoegd om ook van andere zijden advies in te winnen indien hij dit noodig acht voor eene toepassing van het gratierecht in een concreet geval; want moeten de hoofden van gewestelijk bestuur reeds krachtens eene circulaire aan hen gericht dd. 4 October 1862 bij hunne adviezen den gouverneur-generaal voorlichten omtrent het vroegere gedrag, den handel en wandel van een veroordeelde, van al die zijden waarvan òf daarover òf over andere feiten door den landvoogd meer licht verwacht worden kan, staat het hem vrij zich te doen voorlichten. Het advies van den raad van Indië is terecht in geen enkel geval verplichtend gesteld maar ook niet uitgesloten, en is mogelijk door artikel 28 alinea 1 R R.

Gratie kan alleen worden verleend van straffen, bij een rechterlijk vonnis opgelegd. Welke straffen mogen worden opgelegd leert niet het regeeringsreglement dat alleen uitdrukkelijk in artikel 89

bepaalde sequeelen eener hoofdstraf en in artikel 90 ééne hoofdstraf zelve uitsluit. Aan geenerlei straf nl. mag de burgerlijke dood, evenmin het verlies van *alle* burgerlijke rechten verbonden worden, terwijl op geen misdrijf de algemeene verbeurdverklaring van goederen mag worden gesteld. Het strafstelsel voor Nederlandsch-Indië is neêrgelegd in het wetboek van strafrecht voor europeanen, in dat voor de inlanders en in het crimineele wetboek, geldig zoowel voor inlanders als voor europeanen. Om te weten of eene straf is opgelegd, omdat alleen hiervan gratie mag worden verleend, moet men onderscheiden: *a.* de hoofdstraffen. *b.* de bijkomende straffen. *c.* de gevolgen van rechtswege verbonden aan eene hoofdstraf of bijkomende straf. *sub a.* Welke de burgerlijke hoofdstraffen zijn leert de opnoeming van art. 5 van het europeesche en inlandsche strafwetboek. Welke de militaire hoofdstraffen zijn leert art. 5*a* van indisch staatsblad 1890 no. 58. *sub b.* De bijkomende straffen worden opgenoemd in art. 6 juncto art. 20 van het europeesche en in art. 6 juncto art. 22 van het inlandsche strafwetboek. Van het militaire recht worden de bijkomende straffen aangewezen in art. 5*b* indisch staatsblad 1890 no. 58. Van al die straffen nu, hoofd- en bijkomende straffen, kan gratie verleend worden en uit het vonnis blijkt altijd welke principale en welke accessoire straf is opgelegd. *sub c.* Aan sommige hoofdstraffen en aan sommige bijkomende straffen heeft de wet zelve gevolgen verbonden ten nadeele van den veroordeelde. De wet zelve, ergo worden die gevolgen niet bij het vonnis uitgesproken noch vermeld; ipso iure treffen ze den veroordeelde. Het ontwerp van een nieuw strafwetboek voor europeanen in N. I. neemt alleen aan de verdeeling in hoofd- en bijkomende straffen en rangschikt de ontzetting van bepaalde rechten en bevoegdheden onder de bijkomende straffen; cfr. artikelen 10, 37—40 ontwerp en M. v. T. Gevolgen aan de veroordeeling ipso iure door de wet en niet krachtens rechterlijke uitspraak verbonden, kent het ontwerp niet en neemt die niet over uit de bestaande strafwetgeving. Thans verbindt artikel 12 van het europeesche strafwetboek aan eene veroordeeling 1°. tot de doodstraf 2°. tot tuchthuisstraf 3°. tot verbanning, altijd het gevolg van onbekwaamheid: *a.* om in strafzaken als getuige, id est onder eede, op te treden. *b.* om als deskundige in strafzaken te worden gehoord. *c.* om instrumenteerend of attesteerend getuige te zijn bij eenige openbare acte. *d.* om voogd of curator te zijn. *e.* om in civiele zaken te getuigen zoodra hij gewraakt wordt. *f.* om in het leger te dienen. *g.* om in de schutterij of in andere gewapende vereenigingen te dienen. Dezelfde onbekwaamheid sub a—g omschreven treft den inlander en den oosterschen vreemdeling die veroordeeld is 1°. tot de doodstraf 2°. tot dwangarbeid *in* de ketting; krachtens artikel 16 van het inlandsche strafwetboek. Al wat sub *c* a—g is opgenoemd zijn geen straffen, ergo kan daarvan geene gratie worden verleend; het zijn wettelijke gevolgen

aan eene veroordeeling tot bepaald opgenoemde straffen verknocht. Aan eene *veroordeeling* verknocht, en ik wijs hier reeds nu op, onverschillig of van de straf gratie werd gegeven.

In het militaire strafrecht heeft de bijkomende straf sub 1 van artikel 5*b* staatsblad 1890 no. 58 d. i. de vervallenverklaring van den militairen stand of van de betrekking van militair geëmployeerde, en welke bijkomende straf bij het vonnis moet worden uitgesproken, van rechtswege tengevolge 1°. de ontzegging van het recht om ooit weder bij de gewapende macht te dienen of eene betrekking van militair geëmployeerde te bekleeden, 2°. verlies van alle rechten aan vorigen dienst ontleend of verbonden ook van het recht op pensioen, 3°. verlies van ridderorden, medailles of andere distinctiën. Van de bijkomende straf kan evenals van de hoofdstraf gratie worden verleend, edoch niet van de opgenoemde gevolgen. Hierdoor doet zich nu het geval voor dat een militair, ter zake van een délit commun tot tuchthuisstraf veroordeeld en tegen wien alsdan krachtens artikel 2 van staatsblad 1890 no. 58 de bijkomende straf der vervallenverklaring imperatief moet worden uitgesproken, die weêr de in artikel 12 omschreven gevolgen na zich sleept, gratie kan verkrijgen van de tuchthuisstraf, de hoofdstraf, en ook van de vervallenverklaring, de bijkomende straf, maar dat niettemin de onteerende gevolgen hem blijven treffen van nimmer weêr in militairen dienst te mogen treden en bovendien de gevolgen van artikel 12 van het strafwetboek, hierboven sub a—g omschreven, die toepasselijk zijn altijd wanneer iemand tot tuchthuisstraf is veroordeeld. Hetzelfde is het geval met den niet-militair die gratie erlangt zoodat hem de hoofdstraf, casu quo met de bijkomende straf, wordt kwijtgescholden terwijl de smet van artikel 12 op hem blijft kleven. Dat nu de gegratiëerde zwaar getroffen blijft, wien de gevolgen der straf erger drukken dan de straf zelve omdat ze geen einde nemen als deze, maar als een perpetueel stigma op zijn voorhoofd staan gestempeld, is het doel geweest. Men heeft die gevolgen bepaaldelijk willen onderscheiden van de straffen; men heeft ze opzettelijk niet onder de bijkomende straffen willen opnemen maar er een zelfstandig bestaan aan gegeven door eigen regelen beheerscht. Gratie heeft betrekking op de straf; het genadebetoon is een gunst aan den schuldige die misdrijf pleegde en op wien de wet werd toegepast. Maar daardoor is de schuldige niet schoongewasschen, daardoor wordt de smet niet uitgewischt, daardoor wordt het gepleegde feit niet ongedaan gemaakt en juist in dat feit was de grond gelegen waarom de wet den schuldige tot een onbetrouwbaar individu stempelt en hem onbekwaam verklaart tot de uitoefening van rechtsbevoegdheden en rechtsplichten van bepaalden aard. Dat het verleenen van gratie dus niet eo ipso medebrengt het wegnemen van de gevolgen aan eene veroordeeling verbonden is volkomen gegrond. Er kunnen termen bestaan tot vermindering of verzachting der straf maar daarom nog niet om den delinquent als man van eer weêr in de maat-

schappij te laten optreden. Wie een bordeel hield en daar de onzedelijkheid van jeugdige meisjes bevorderde zou strafvermindering kunnen erlangen door gratie indien b. v. een langer verblijf in de gevangenis zijn leven in gevaar mocht brengen al is dit op zich zelf nog geen motief voor gratie, maar zulk een individu hergeeft men daarom nog niet de bevoegdheid om voogd of curator te zijn. Evenmin als levensgevaar is ziekte op zich zelve een motief om te gratiëeren en terecht nam de gouverneur-general VAN REES in 1886 als beginsel aan dat in het algemeen ziekte en lichaamsgebreken op zich zelve geene redenen zijn tot het verleenen van gratie. Wel kan geconstateerde zielsziekte die psychiatrische verpleging noodzakelijk maakt als gegronde reden worden aangemerkt. Nevens dat beginsel door de indische regeering aangenomen staat echter het feit dat aan berri-berrilijders altijd per se gratie werd verleend omdat ze aan die bepaalde ziekte leden, nadat aanvankelijk in 1885 was aangenomen die lijders alleen dan te gratiëeren indien hunne verpleging in een gesticht geen uitzicht op herstel toeliet. Te dien aanzien werd in eene circulaire emaneerende van den directeur van onderwijs en van den directeur van justitie aan de hoofden van gewestelijk bestuur te kennen gegeven het uitdrukkelijk verlangen der regeering dat men zich ten deze zorgvuldig van allen dwang op de veroordeelden had te onthouden, moetende het verzoek om gratie door hen geheel vrijwillig gedaan worden hetgeen hun speciaal dient te worden voorgehouden. Merkwaardig! dus was er sprake van dwang om een gratierequest in te leveren! waartegen de regeering dan ook onmiddellijk opkwam toen het haar bekend werd.

Wat nu de gevolgen aangaat verbonden aan de veroordeeling, doet zich in ons strafstelsel eene anomalie voor; ze is deze: Eene van de in artikel 6 van het europeesche en inlandsche strafwetboek genoemde bijkomende straffen is de ontheffing van bepaalde rechten en bevoegdheden, die in artikel 20 van het europeesche en in artikel 22 van het inlandsche strafwetboek worden omschreven. Voor europeanen bestaan deze in: *a.* het waarnemen van alle openbare bedieningen of ambten. *b.* het zijn van voogd of curator over vreemden. *c.* het zijn van voogd of curator over eigen kinderen. *d.* het afleggen van getuigenis onder eede in burgerlijke zaken in geval van wraking. Voor inlanders komt nog daarbij de ontzegging van het kiesrecht voor het dessabestuur. Vermits dit nu is eene bijkomende straf kan hiervan gratie worden verleend. Hierboven hebben we evenwel gezien welke de *gevolgen* zijn in artikel 12 van het europeesche en artikel 16 van het inlandsch strafwetboek aan de veroordeeling tot bepaalde soorten van straffen verbonden en bij vergelijking hiermede komt men tot het resultaat dat de wettelijke gevolgen sub *d* en sub *e* genoemd, waarvan geen gratie kan worden verleend omdat het geene straf is, volkomen identiek zijn aan de bij vonnis opgelegde bijkomende straf sub *b*, *c* en *d* die wel vatbaar is voor gratie, anomalie dus; bij voorbeeld: A wordt veroordeeld tot tuchthuisstraf en tot de bijkomende

straf van ontzetting der rechten omschreven in artikel 20; op hem drukken dan tevens de wettelijke gevolgen van artikel 12; hij krijgt gratie van de opgelegde straf, id est van de hoofd- en bijkomende straf, maar de wettelijke gevolgen worden daardoor niet weggenomen; hij werd nu door de gratie gereïntegreerd in de hem ontzegde rechten omschreven in artikel 20, waartoe behooren het zijn van voogd of curator en het optreden als getuige. Edoch daarnevens blijven de wettelijke gevolgen van artikel 12 voortbestaan waartoe ook behooren het zijn van voogd of curator en het ius testandi! Dezelfde anomalie doet zich voor in het inlandsch strafwetboek. Op een ander voorbeeld uit het militaire recht wees ik reeds. Die gevolgen nu, die de wet zelve aan eene veroordeeling vastknoopt; de onbekwaamheid daaruit ontstaande; de vermindering der volle rechtsbevoegdheid, zij zijn niet weg te nemen door gratie omdat hier niet van straf de reden is; ze kunnen alleen worden weggenomen door rehabilitatie.

Wie is tot die rehabilitatie, tot dat weêr bekwaam maken, bevoegd? Voor velen is de beantwoording dier vraag quaestieus en het heeft dan ook meermalen een punt van gedachtenwisseling uitgemaakt tusschen het opperbestuur en de indische regeering en het hooggerechtshof of onder het recht van gratie de rehabilitatie is begrepen. Stellen we allereerst vast dat *mea sententia* onder rehabilitatie moet worden verstaan: het wegnemen van de gevolgen aan de veroordeeling tot eene bepaalde straf bij de wet verbonden. Ik spreek niet van „onteerende" gevolgen; de rehabilitatie is niet eerherstel maar het weêr bekwaam verklaren; *verbum loquitur;* edoch omdat het onbekwaam verklaren tot uitoefening van de munera publica van artikel 12 een odium medebrengt, zijn de getroffenen in de oogen der maatschappij infamia notati, in de leeken-opvatting; „bij de wet" in ruimen zin elk bindend voorschrift volgens de koloniale staatsinstellingen. Elke straf moet zulk een wettelijk voorschrift tot grondslag hebben. Evenzoo wortelt de onbekwaamverklaring in de wet. De definitie in 1856 door de indische regeering in bijblad no. 2770 gegeven, herstel der krachtens rechterlijk vonnis verloren rechten, is onjuist. Immers: gaan rechten verloren *krachtens rechterlijk vonnis* dan is artikel 6 toegepast en werd de ontzegging van rechten uitgesproken en deze is eene bijkomende straf die vatbaar is voor gratie en waarvoor geene rehabilitatie te pas komt. Neen, niet krachtens rechterlijk vonnis maar krachtens de wet zelve, artikel 12, verloren rechten. Artikel 50 van de instructie van den gouverneur-generaal, de inhoud van welk artikel in 1856 aan het hooggerechtshof werd medegedeeld, verklaarde dat onder het recht van gratie, bij artikel 52 van het regeeringsreglement aan den gouverneur-generaal toegekend, *niet* is begrepen het recht van rehabilitatie. Wat is hiervan? Artikel 52 R R bevat eene delegatie op den gouverneur-generaal van het gratierecht aan den Koning toekomende. Deze

beperkt de uitoefening bij artikel 50 der instructie aan Zijn vertegenwoordiger, en was daartoe volkomen bevoegd omdat de Koning, zooals ik vroeger ontwikkelde, het praerogatief aan zijne Kroon verbonden óók in de koloniën kan uitoefenen en zijne onderdanen daar kan gratiëeren. Deze beperking, hierop lette men wel, geschiedde niet omdat de Koning van oordeel was dat rehabilitatie niet onder gratie is begrepen, en dat zegt artikel 50 der instructie ook niet, want dan zou daaruit volgen dat evenmin de Koning kan rehabiliteeren omdat in artikel 68 van de grondwet evenals in artikel 52 van het regeeringsreglement de rehabilitatie niet wordt genoemd. Maar daarvan is geene quaestie, want sedert de Hooge Raad der Nederlanden in 1841 had beslist dat het recht van rehabilitatie in het recht van gratie ligt opgesloten en de Koning derhalve ook bevoegd is tot rehabilitatie, was dit laatste een onbetwist punt in 1854, dat is bij de vaststelling van dit regeeringsreglement; een jaar daarna werd die leer echter betwist door DE PINTO in Themis, 1855, bladzijde 178 en 179, wiens bestrijding dus niet van invloed heeft kunnen zijn op de beteekenis van artikel 52 R R. Welke de beweegreden was voor die beperking, waarom de instructie de rehabilitatie aan den Koning voorbehield, blijkt niet. De minister van koloniën brengt dit voorbehoud een paar jaren later in herinnering en verklaart dat niet de gouverneur-generaal maar alleen de Koning bevoegd is te rehabiliteeren. Handhaving dus van het voorbehoud in artikel 50 der instructie gemaakt. Ergo den gouverneur-generaal het recht tot rehabilitatie onttrokken door de bevoegde macht. Maar die beperking, dat voorbehoud vloeit niet voort uit het instituut zelf, niet uit karakter, aard en oorsprong noch uit de strekking van het gratierecht. Het recht van gratie heeft altijd omvat niet alleen remissie, maar ook commutatie, ook rehabilitatie, en zelfs amnestie en abolitie. De constitutie van 1815 bevatte alleen deze bepaling in artikel 67: „de Koning heeft het regt van gratie na ingewonnen advies van den Hoogen Raad der Nederlanden" en krachtens dit grondwettig voorschrift, dat tot 1848 behouden bleef, oefende de Koning het gratierecht uit in zijn geheelen omvang; Hij schold staffen kwijt, verzachtte ze, veranderde de soort, rehabiliteerde, verleende amnestie en abolitie. In 1848 maakte de eenvoudige bepaling van de grondwet van 1815 plaats voor eene andere redactie en werd alstoen uitdrukkelijk beslist dat voor het verleenen van amnestie en abolitie eene wet geëischt wordt, op de gronden die men bij BUIJS uiteengezet kan vinden. Het ruime begrip tot dusver aan de gratie gehecht werd derhalve in 1848 besnoeid; daaraan werd onttrokken de amnestie en de abolitie maar ook niets anders, niets meer. Overigens bleef het gratiebegrip intact en door niemand werd bij de grondwetsherziening van 1848 noch later getwijfeld of onder gratie niet viel remissie, commutatie, rehabilitatie. Dat dus de Koning tot rehabilitatie bevoegd is krachtens de grondwet staat vast. Welnu, datzelfde gratierecht des Konings is aan den

gouverneur-generaal gedelegeerd in artikel 52 van het regeeringsreglement; de beteekenis die de gratie heeft in het regeeringsreglement moet worden verklaard uit de grondwet. Aan den Koning is nimmer het recht betwist tot rehabilitatie als begrepen onder gratie. Atqui ergo is uit krachte van dit aan hem gedelegeerde recht de gouverneur generaal evenzeer bevoegd tot rehabilitatie. Bovendien: de gratie neemt de straf weg; ze bestaat dus niet meer, ze treft den veroordeelde niet langer, ergo moeten de gevolgen verdwijnen want deze kunnen niet blijven voortbestaan waar de causa wegvalt; ze kunnen niet zelfstandig voortduren, ze bestaan alleen door en klemmen zich vast aan de veroordeeling tot straf. Wie deze kan opheffen, 't meerdere, kan ook 't gevolg uitwisschen, 't mindere, de sequeel. De beperking in de uitoefening van het recht van gratie, als nomen generis gebezigd, is in artikel 52, in de wet zelve, opgenomen; die beperking heeft geene betrekking op de species maar op het gebied waarover de gouverneur-generaal regeert, en houdt verband met artikel 1 van het regeeringsreglement. Aan de bevoegdheid van den gouverneur-generaal om uit krachte van het regeeringsreglement ook te rehabiliteeren mag m. i. op de aangevoerde gronden niet worden getwijfeld.

Nu is hem evenwel door artikel 50 van de instructie de sequeel, het mindere, de rehabilitatie onttrokken. Waarom die beperking, waartoe om de beteekenis van artikel 1 R R de Koning volkomen bevoegd was doch die niet voortspruit uit het karakter van het gratierecht? Gelden de mij niet bekende beweegredenen die tot die beperking hebben geleid alsnog? Hadden ze tot grondslag dat de rehabilitatie niet inhaerent zou zijn aan het gratierecht en werd op dezen grond op voordracht van den minister van koloniën artikel 50 in de instructie opgenomen? Dan was die grond om de ontwikkelde redenen onjuist. Indien niet de gouverneur generaal maar alleen de Koning kan rehabiliteeren, eilieve waaruit wordt dan 's Konings recht er toe geput? Immers uit het gratierecht, want ook de grondwet zwijgt van rehabilitatie. Wanneer dus de gouverneur-generaal tengevolge van de in 1886 gedane vernieuwde mededeeling der zienswijze van het opperbestuur zich in de praktijk onthoudt van rehabilitatie, waartoe de gouverneur-generaal krachtens de koloniale staatsinstellingen bevoegd is, dan kan die onthouding alleen haar oorsprong vinden in de beperking door de instructie van den gouverneur-generaal gemaakt, maar niet in den aard van het instituut zelf, en vermits wel geene klemmende redenen zullen bestaan voor de handhaving dier beperking, die een rechtsgrond mist, is het beter haar te doen vervallen ter bespoediging der afdoening en ter wille van de belanghebbenden. De vraag wat onder de rehabilitatie is te verstaan en wie tot rehabiliteeren bevoegd is heeft in 1886 en 1887 een punt uitgemaakt van breedvoerige gedachtenwisseling tusschen den minister van justitie DU TOUR VAN BELLINCHAVE en den minister van koloniën SPRENGER VAN EIJK; tusschen dezen laatste en de indische regeering; tusschen

deze en het hooggerechtshof van Nederlandsch-Indië. De quaestie werd behandeld naar aanleiding van de vraag of al dan niet opheffing kon worden verleend van de rechtsgevolgen welke artikel 12 van het europeesche strafwetboek, artikel 16 inlandsch strafwetboek, verbindt aan eene veroordeeling als daar bedoeld. De minister van justitie was van oordeel dat artikel 12 bevat bijkomende straffen en meende dit te kunnen baseeren op artikel 28 van den Code Pénal; op artikel 6 no. 1 in verband met artikels 20 en 12 van het europeesche strafwetboek voor N. I. In dat gevoelen stond de minister van justitie alleen; noch zijn ambtgeroot voor koloniën, noch de gouverneur-generaal, noch de raad van Indië, noch het hooggerechtshof deelden die zienswijze, die dan ook onhoudbaar was zooals het hof aantoonde in zijn advies van Maart 1887. Uit den aard der zaak kon dat niet zoo uitvoerig geschieden. Een advies is geene verhandeling. Maar de quaestie werd juist gesteld en juist behandeld. Te dezer plaatse kan eene breedere uiteenzetting haar nut hebben. De hoofdstraffen dan worden nominatim opgenoemd in artikel 5, de bijkomende straffen in artikel 6. Die opsomming is limitatief en niet voor uitbreiding vatbaar. Artikel 20 omschrijft wat onder artikel 6 no. 1 is te verstaan. Hiermede is het strafstelsel afgesloten. Artikel 6 no. 1 hangt enkel samen met artikel 20, edoch niet, zooals de minister van justitie ten onrechte meende, met artikel 12 waarin geene sprake is van eene straf, maar van de gevolgen verbonden, let wel, niet aan eene straf maar aan de *veroordeeling* tot eene bepaalde strafsoort, gevolgen die standhouden onafhankelijk van de straf, onverschillig of ze verjaarde, dan of ze werd kwijtgescholden. Wanneer de rechter in Nederland geroepen werd hierover te oordeelen dan nam hij dat ook terecht aan. Het provinciaal-gerechtshof van Zuid-Holland besliste dan ook zeer juist, onder vigeur van artikel 28 Code Pénal, dat de *gevolgen* welke aan eene *veroordeeling* door de wet als aan een bepaald feit verbonden zijn, blijven bestaan, hoewel de straf is verjaard of niet ondergaan, en dat die gevolgen alleen door rehabilitatie kunnen worden weggenomen. Dit verloor de minister van justitie uit het oog want het argument dat artikel 12 zou zijn eene „bepaling van het tegendeel" als waarvan de voorlaatste alinea van artikel 20 spreekt, gaat niet op. Artikel 12 heeft daarmede niets te maken. Als artikel 20 zegt: waar het tegendeel niet uitdrukkelijk is bepaald daar kan de rechter de in dat artikel opgenoemde bijkomende straffen al of niet of voor een deel uitspreken, daar beteekent deze bepaling dit: gij rechter, kunt die bijkomende straffen aan de bepaald opgenoemde hoofdstraffen verbinden, maar gij behoeft het niet te doen tenzij het tegendeel uitdrukkelijk is bepaald; facultatief dus en niet imperatief tenzij bij de speciale misdrijven de strafwet de bijkomende straf imperatief stelt. Dát is de beteekenis van „het tegendeel" in artikel 20. En dit imperatieve gebod aan den rechter wordt gegeven o.a.: in artikel 71 waarbij de accessoire straf van artikel 6 no. 1, omschreven in artikel 20, imperatief is gesteld, geheel; zoo ook in artt. 76, 78, 90

alinea 1, 123, 281, 304, 326, 329, 336 evenzoo imperatief en zonder restrictie; ook in artikel 112 en in artt. 116, 125, 127 de bijkomende straf, maar nu niet geheel edoch voor een deel imperatief gesteld. Welnu, in al die artikelen is uitdrukkelijk het tegendeel verklaard van wat artikel 20 voorlaatste zinsnede als regel stelt. Die regel is: facultatieve toepassing van de bijkomende straf tenzij het tegendeel, de imperatieve toepassing, bij de wet is bepaald. Artikel 12 heeft met dit alles niets van doen omdat het met het strafstelsel als zoodanig niet in verband staat doch wel de gevolgen aangeeft die aan de veroordeeling verknocht zijn, altijd, ipso iure. Bovendien: was de minister van justitie, door zijn beroep op artikel 28 Code Pénal, van oordeel dat artikel 12 van het indisch strafwetboek eene bijkomende straf bepaalt dan was ook dit argument van artikel 28 C. P. onjuist. Daargelaten dat het indische strafwetboek in 1866 de zoozeer gewraakte onderscheiding in *crimes* en *délits* reeds liet vervallen in verband waarmede ook de lijf- en onteerende en correctioneele straffen vervielen en het geheele strafstelsel gewijzigd werd, kon den minister DU TOUR ook niet worden toegegeven dat in artikel 28 van den Code Pénal sprake was van eene bijkomende straf. MODDERMAN, en diens gezag zal aan het ministerie van justitie toch wel niet worden gewraakt, leerde bij de uitlegging van den Code Pénal dat artikel 28 omschreef: de gevolgen die van rechtswege aan de daar genoemde straffen zijn verbonden en die de rechter dus niet uitspreekt. Ergo gevolgen, geene bijkomende straffen, want dan zouden deze niet van rechtswege den veroordeelde treffen maar bij het vonnis moeten worden uitgesproken. Het argument van den minister, of van het ministerie? van justitie was dus onjuist. En dat artikel 12 evenmin eene bijkomende straf bevat die wel bij vonnis moet worden opgelegd, maar enkel gevolgen regelt die niet bij vonnis worden uitgesproken, werd dan ook, al zij het niet geheel op de bovenontwikkelde gronden, aangetoond door het hof, met welks gevoelen de indische regeering zich vereenigde. Gratie kan dan ook die gevolgen niet wegnemen omdat gratie alleen denkbaar is van straf, principale of accessoire. De minister van justitie, in artikel 12 wel eene accessoire straf ziende, achtte dus gratie mogelijk. De minister van koloniën SPRENGER VAN EIJK was dit gevoelen niet toegedaan maar opperde andere bezwaren. Eerloosheid, zoo betoogde hij, bestaat qua talis niet meer in Indië. De minister bedoelde, wat ik hierboven memoreerde, dat de indische strafwet geene onteerende straffen kent. Als dus een verzoek gedaan wordt tot rehabilitatie dan moet dit zóó worden opgevat dat verzocht wordt de opheffing van de rechtsgevolgen door artikel 12 aan eene veroordeeling verbonden. Tot zooverre is het betoog volkomen logisch. Minder echter is dit het geval met hetgeen hieraan wordt toegevoegd als theses: rehabilitatie heeft steeds bedoeld de soort van eerloosheid bestaande in het verlies der rechten van artikel 12 op te heffen; eerloosheid als zoodanig bestaat in Indië niet meer; atqui ergo: waar geene

eerloosheid bestaat daar is ook geene quaestie van rehabilitatie. Rehabilitatie is toch onmogelijk omdat de voor N. I. geldende wetgeving geene rehabilitatie kent en aan geenerlei gezag het recht toekent die te verleenen. Die stellingen door den minister van koloniën in 1886 geposeerd vonden geene instemming bij den gouverneur-generaal, noch bij zijne adviseurs, den raad van Indië en het hooggerechtshof. De minister handhaaft ze in 1887, ook na de zaakkundige bestrijding dier autoriteiten, en geeft te kennen dat hij tegenover hen en tegenover zijn ambtgenoot van justitie aan zijne vroeger geuite meening vasthoudt, dat er geen middel bestaat om de gevolgen die de indische strafwet aan eene veroordeeling vastknoopt, op te heffen; het voorstel van den gouverneur-generaal VAN REES om, als de minister niet overtuigd werd, alsdan door de wet eene voorziening te doen nemen, wordt door den minister verworpen als onnoodig met het oog op de voorbereiding van een nieuw strafwetboek voor Indië dat er nog niet is nu 8 jaren reeds verloopen zijn. Het praktische gevolg van de zienswijze van den voor het opperbestuur verantwoordelijken minister was alsnu dat de verzoeken om rehabilitatie moesten worden gewezen van de hand en niet vatbaar verklaard voor inwilliging.

De zaak is van te veel belang om de stellingen van den minister SPRENGER VAN EIJK die geleid hebben tot het scheppen van een administratief recht dat, zoolang geene andere beginselen worden vastgesteld, kracht behouden blijft, niet aan een gezet onderzoek te onderwerpen; een breeder en diepgaander onderzoek dan daaraan uitteraard vroeger kon te beurt vallen, al moet worden erkend dat èn het hof èn de raad van Indië in hunne adviezen èn de gouverneur-generaal VAN REES in zijn brief aan den minister het onhoudbare dier stellingen beknopt maar juist en duidelijk hebben aangetoond. Eene breedvoeriger analyse dier gewraakte stellingen is echter wenschelijk. De conclusie dat waar geene eerloosheid bestaat ook geene sprake is van rehabilitatie is in hare algemeenheid onjuist; de praemissen zijn het eveneens. Al dadelijk treft het dat de hoofdvraag: wat is rehabilitatie? niet alleereerst wordt gesteld maar alleen aangegeven wat naar 's ministers oordeel er mede wordt beoogd. Evenzoo wordt, wellicht op dat voetspoor, zoowel in 's hofs advies als in 's raads advies gemist eene definitie van het begrip van rehabilitatie en eene logische behandeling vorderde toch het vaststellen dáárvan primario loco. Raad van Indië en hof hebben alleen op de strekking gelet; de raad zei: „rehabilitatie heeft ten doel de *restitutio in integrum* van den veroordeelde d. i. de opheffing van de nog overgebleven rechtsgevolgen der straf" (leze: veroordeeling); kort en juist uitgedrukt als men nl. een algemeenen zin hecht aan *restitutio in integrum* en niet den specialen dien deze had in het romeinsche recht. Het hof zei: „rehabilitatie strekt om een veroordeelde te herstellen in de rechten die hij krachtens of tengevolge van een veroordeelend vonnis, voor zoover het geen straf is, verloren heeft." Minder beknopt en minder juist; immers

gaan rechten *krachtens* vonnis verloren dan is artikel 6 no. 1 toegepast, eene bijkomende straf opgelegd, waarvan gratie kan worden verleend; gaan rechten verloren *tengevolge* van een vonnis, id est ipso iure, dan is herstel dáárin enkel door rehabilitatie mogelijk. Edoch het doel kon buiten beschouwing blijven. De hoofdvraag was: wat is rehabilitatie? en, deze wetenschappelijk goed gedefiniëerd, had aan de definitie moeten worden getoetst. Hoe ik de definitie construeerde heb ik aangegeven; mijne definitie: rehabilitatie is het wegnemen van de gevolgen aan de veroordeeling tot eene bepaalde straf bij de wet verbonden, laat met voordacht ter zijde de macht tot het verleenen bevoegd omdat dit het formeele recht raakt en op het karakter en de beteekenis er van geen invloed uitoefent. Het doel er mede beoogd is eenvoudig iemand weêr bekwaam maken tot het hebben van rechten, tot de uitoefening waarvan de wet hem onbekwaam maakte; het is iemand die ex lege eene *diminutio capitis* heeft ondergaan, d. w. z. wiens volle rechtsbevoegdheid beperkt werd, op nieuw ten volle rechtsbevoegd maken. Dit geldt in het strafrecht zoowel als in het handelsrecht. Eerloosheid heeft daarmede rechtens niets te maken. Of nu al in de oogen der maatschappij iemand, wien rechten werden ontnomen die iedereen als regel toekomen, eerloos wordt beschouwd, omdat dit ontnemen een gevolg moet zijn eener veroordeeling, niet tot eene onteerende straf want die kennen we niet meer, maar wegens een misdrijf dat de eer raakt, een onteerend misdrijf, is bij de wetenschappelijke behandeling onverschillig. Rehabilitatie heeft nooit iets anders bedoeld dan het weêr *habilis* maken en dat zal ons spoedig nader blijken als we zullen zien hoe ze in ons stellig recht vroeger geregeld was. Eerherstel bedoelt ze niet, al moge de maatschappij er de smet door zien uitgewischt die zij, niet het recht, op den persoon drukte. Het jus constitutum kent ook eerherstel, dat beheerscht wordt door de regelen van artikel 360 juncto artikel 356 van het reglement op de strafvordering in N. I. maar dat is heel iets anders; dat eerherstel staat nevens de rehabilitatie en is altijd daarnevens geregeld èn in het oud fransche recht èn in den code d'instruction èn in het nederlandsche recht. Uit het ontwikkelde volgt dat de eerste stelling: waar geene eerloosheid bestaat is ook geene sprake van rehabilitatie, is onjuist omdat volgens recht en wet rehabilitatie niet is eerherstel maar herstel in de volle rechtsbevoegheid, en haar doel niet is het stigma van eerloosheid weg te nemen maar weêr bekwaam te maken.

Onderzoeken we alsnu de waarde van de andere thesis: de voor N. I. geldende wetgeving kent geene rehabilitatie en kent aan geenerlei gezag het recht toe die te verleenen. Ze is spiksplinternieuw, eene vondst van den minister SPRENGER VAN EIJK; wel bestond sedert jaren aan het departement van koloniën de traditie dat niet de gouverneur-generaal maar alleen de Koning ook voor Indië kan rehabiliteeren, eene zienswijze door mij hierboven bestreden, en werd deze

als beginsel aangenomen maar tot dusver was nog nooit beweerd dat geen enkel gezag kon rehabiliteeren, ook de Koning niet. De Koning heeft altijd vroeger gerehabiliteerd zoo o. a. bij besluit van 11 Juni 1879 op voordracht van de ministers VAN REES en SMIDT, bij besluit van 18 Maart 1881 op voordracht van de ministers VAN GOLTSTEIN en MODDERMAN, bij besluit van 24 Juni 1889 op voordracht van de ministers KEUCHENIUS en RUIJS VAN BEERENBROEK en mij dunkt hun gezag mag ook gelden. Het is met deze stelling trouwens als met de even behandelde: ze gaat evenmin op. Waarom? Ziehier de gronden: Het jus constitutum zoowel in Nederland als in Indië zwijgt van rehabilitatie; met geen enkel woord maakt het stellige recht gewag van rehabilitatie, hierin had de minister van koloniën volkomen gelijk, maar hieruit volgt nog niet dat ze niet zou kunnen worden verleend. Eilieve: op grond van welke stellige wetsbepaling benoemt de Koning een directeur van Zijn kabinet? De grondwet zwijgt ten eenenmale van ministers van staat, maar nimmer is den Koning het recht tot benoemen van ministers van staat betwist: de nederlandsche grondwet spreekt met geen enkel woord van troonreden en motiën, maar het nederlandsche staatsrecht kent die wel degelijk. Zoo ook in casu: grondwet en regeeringsreglement zwijgen beide van de rehabilitatie, die thans evenmin meer organiek geregeld is, maar daarom is ze toch wel bekend zoowel in het koloniale als in het moederlandsche recht. En dat ze niet uitdrukkelijk in ons stellig recht opgenomen werd heeft eene reden. De Code d'instruction criminelle, die in 1811 in Nederland werd ingevoerd, is de grondslag gebleven van het latere wetboek van strafvordering van 1838. De fransche code bevatte in den zevenden titel van het tweede boek een afzonderlijk hoofdstuk, het vierde, dat de rehabilitatie van veroordeelden uitdrukkelijk regelde. Men heeft dit hoofdstuk niet in het wetboek van strafvordering van 1838 willen overnemen omdat de wetgever van oordeel was dat die regeling er eene was van materiëel en niet van formeel recht en derhalve niet in de strafvordering te huis behoorde maar wel in het wetboek van strafrecht dat men ter vervanging van den Code Pénal in uitzicht stelde. Waarom werd dan in afwachting van een nieuw nederlandsch strafwetboek de rehabilitatie niet afzonderlijk geregeld? De hoogleeraar MODDERMAN gaf er dit antwoord op: omdat in 1848 de grondwet de zaak in artikel 66 had geregeld door aan den Koning het recht van gratie toe te kennen waaronder in 1848 zeer nadrukkelijk de rehabilitatie werd begrepen. Immers na 1838, na de inwerkingtreding van het wetboek van strafvordering, dat den bedoelden titel over rehabilitatie om de evengenoemde reden niet meer bevatte, twijfelde niemand er aan of de rehabilitatie kon op dezelfde wijze en met inachtneming van dezelfde vormen geschieden als ze tot aan 1838 uit krachte der beginselen van den code d'instruction steeds was verleend, en de Koning ging voort te rehabiliteeren omdat het recht daartoe *omnium consensu* begrepen was onder de gratie en de rechtsregel: *non debet cui plus licet quod minus est non licere* ook hier van

kracht was. De grondwet van 1848 heeft aan het vroeger meer omvattende begrip alleen onttrokken amnestie en abolitie en daarvoor eene wet geëischt; het nam die beide takken weg, maar ook die beide alleen; ze liet de andere onaangeroerd, ze wilde geene verandering brengen in de macht die gratie, remissie, commutatie, rehabilitatie verleende tot dusver en liet dezelfde macht aan den Koning als tot dusver door Hem uitgeoefend ook voor het vervolg. Dit alles stond onder vigeur van den Code Pénal vast, de communis opinio was dat door artikel 66 van de grondwet de macht was aangewezen tot rehabilitatie bevoegd, zoodat dit niet speciaal behoefde te worden herhaald terwijl de vormen voor de uitoefening van het recht tot rehabilitatie organiek konden worden geregeld als zijnde die uitoefening meer van staats- of administratiefrechtelijken dan van strafrechtelijken aard. Ziedaar de redenen waarom de vroeger in Nederland van kracht geweest zijnde regeling der rehabilitatie niet geschiedde. Nu begrijpt iedereen evenwel dat de zoolang gegolden hebbende beginselen van den Code d'instruction ten aanzien van de rehabilitatie in de praktijk natuurlijk voortdurend gevolgd werden telkens wanneer men de gevolgen aan eene veroordeeling verknocht, die niet door gratie konden worden weggenomen, wilde opheffen om den veroordeelde weêr bekwaam, weêr vatbaar te maken tot het hebben van verloren rechten. De Code d'instruction consacreerde het bestaande principe dat de rehabilitatie alleen kon worden verleend door het hoofd van den staat en drukte het doel er van in artikel 634 zeer juist uit: La réhabilitation fait cesser pour l'avenir, dans la personne du condamné toutes les incapacités qui résultaient de la condamnation. Men zie ook de in 1885 in Frankrijk gewijzigde Code d'instruction, thans Code de procédure criminelle, artikel 634. Men ziet het: geene sprake van wegnemen van eerloosheid maar volkomen correct: het wegnemen van alle *onbekwaamheden* uit de *veroordeeling* voortvloeiende. Welnu, in dat karakter der rehabilitatie werd niets veranderd, zij bleef dat behouden ook al werd de titel van rehabilitatie, om de aangegeven redenen, niet overgenomen; immers dit niet overnemen had niet ten doel het recht tot rehabilitatie uit onze instellingen te doen verdwijnen en dit blijkt luce clarius hieruit dat al spoedig na de invoering van het wetboek van strafvordering in 1838, die nu dien titel niet meer bevatte, de Hooge Raad in 1841 het erkende beginsel handhaafde dat wie bevoegd is tot gratie ook bevoegd is te rehabiliteeren. Erkend werd hierdoor dat al bestaat er geene stellige wetsbepaling die totidem verbis uitdrukt dat de Koning kan rehabiliteeren, dit recht den Koning niettemin toekomt ómdat hem het gratierecht wel uitdrukkelijk is toegekend waarvan de rehabilitatie eene sequeel is. Al komt nu in de indische *wetgeving*, evenmin als in de nederlandsche, zulk eene uitdrukkelijke bepaling voor daarom kent het koloniale *recht* haar toch. Niet alle recht behoeft gecodificeerd om kracht te hebben en geldig te zijn. Die onderscheiding werd door den minister uit het oog verloren.

Vermits het nieuwe strafwetboek in Nederland aan de veroordeeling tot eene bepaalde strafsoort niet meer het verlies van aangewezen rechten of bevoegdheden verbindt heeft de rehabilitatie daar geen praktisch belang meer en behoefde ook geene regeling in het materiëele recht, maar voor Indië heeft ze nog altijd belang en op grond van het ontwikkelde ben ik van oordeel: *primo* dat al noemt de indische wetgeving niet expressis verbis de rehabilitatie, het indische recht die wel kent. *secundo* dat de macht die in Indië krachtens het stellig recht bevoegd is te gratiëeren, ook kan rehabiliteeren.

Behalve de rehabilitatie zijn species van de gratie: *a.* de remissie, d. i. het kwijtschelden van den nog te onderganen straftijd of eene vermindering, derhalve eene gedeeltelijke kwijtschelding. *b.* de commutatie, d. i. verandering in de soort van de straf. Sedert de minister MODDERMAN aan zijn vroegeren ambtgenoot prof. DE VRIES opdroeg het ontwerp van het nieuwe nederlandsche strafwetboek na te gaan of de tekst geheel zuiver was, is men in Nederland ook voor wetgevende producten nogal purist geworden op taalgebied. Zoo noemt de algemeene maatregel van inwendig bestuur, genomen ter voldoening aan artikel 68 alinea 2 van de grondwet, de gratie kwijtschelding, de remissie vermindering, de commutatie verwisseling van straf. 't Is zeer juist maar ik houd mij in Indië liever aan de geijkte termen. *Verba valent usu.*

Artikel 18 van het wetboek van strafrecht voor europeanen bevat eene beperking van het recht tot commutatie in zooverre het den gouverneur-generaal bevoegd verklaart om de straf van verbanning, bij wege van gratie, enkel te vervangen door eene niet algemeen van kracht zijnde strafsoort: de wegzending naar een oord van ballingschap, die in het strafrecht voor inlanders, in artikel 8 van het inlandsche strafwetboek, is opgenomen.

De straf moet bij rechterlijk vonnis in Nederlandsch-Indië zijn opgelegd, zegt artikel 52 R R, zal er sprake kunnen zijn van gratie door den gouverneur-generaal. Onder rechterlijk vonnis hebben we te verstaan de strafvonnissen gewezen door de rechters bij algemeene verordeningen aangewezen, zooals artikel 79 aangeeft, derhalve gewezen: I. door de burgerlijke rechters, hetzij colleges als de raden van justitie, landraden, rechtbanken van omgang; hetzij alleenrechtsprekende rechters als b. v. de residentierechter en de politierechter. De beteekenis is dat het vonnis moet gewezen zijn door een bij eene algemeene verordening tot rechtspraak aangewezen rechter. II. door de militaire rechters: de krijgsraden en het hoog militair gerechtshof. III. door de maritieme rechters. — De ordonnantie van staatsblad 1875 no. 174 bepaalt dat de vonnissen van de krijgsraden der schutterijen moeten worden geëxecuteerd 24 uren na de uitspraak. Binnen dien tijd kan de veroordeelde een request om gratie indienen.

Van strafvonnissen gewezen door met rechtsmacht bekleede nederlandsche consuls in vreemde havens kan geene gratie worden verleend

door den gouverneur-generaal omdat bij die consulaire rechtspraak niet wordt voldaan aan de voorwaarde van artikel 52, omdat ze niet binnen Nederlandsch-Indië zijn gewezen.

De gratie van straffen door zeekrijgsraden in Ned.-Indië opgelegd heeft tot meeningsverschil aanleiding gegeven. Van de zijde der maritieme autoriteiten werd de bevoegdheid van den gouverneur-generaal betwist om gratie te verleenen van straffen opgelegd bij vonnis van een zeekrijgsraad aan boord van een oorlogsschip gewezen vermits artikel 52 van het regeeringsreglement alleen het gratierecht van den gouverneur-generaal erkent ter zake van straffen bij vonnis in Nederlandsch-Indië opgelegd, terwijl de oorlogsbodem is nederlandsch gebied en met beroep op den regel: schip is territoir, zoodat niet de gouverneur-generaal maar alleen de Koning tot gratie bevoegd wezen zou. Volkomen onjuist, maar niet op de gronden door het opperbestuur aangevoerd dat de bevoegdheid van den gouverneur-generaal grondde op de overweging dat de nederlandsche oorlogsschepen in Indië, als behoorende tot de in Nederlandsch-Indië aanwezige zeemacht, krachtens artikel 41 zijn onderworpen aan het oppergezag van den gouverneur-generaal, en dus, tijdens hun aanwezen in de Indische wateren, een deel uitmaken van het koloniaal gebied, zoodat de vonnissen van zeekrijgsraden zijn te beschouwen als gewezen niet op nederlandsch maar op indisch territoir. De logica dier redeneering ontsnapt mij. Al dadelijk is het onjuist dat de gouverneur-generaal aan artikel 41 van het regeeringsreglement het opper*gezag* ontleent, waar men het artikel zelfs maar oppervlakkig behoeft te lezen om te zien dat totidem verbis daarbij aan den gouverneur-generaal het opper*bevel* wordt toegekend. Iets geheel anders. Het opper*gezag* put de Landvoogd uit artikel 1, het opper*bevel* over de zeemacht uit artikel 41 R R. Twee geheel verschillende begrippen die door leeken niet zelden worden verward, eene verwarring waaraan men bij de beslissing over deze quaestie zich niet had mogen schuldig maken. De redeneering, gebouwd op die onjuiste praemisse faalt derhalve, edoch de beslissing zelve is juist op dézen grond: de regel „schip is territoir" geldt alleen voor internationale betrekkingen; voor de eene natie tegenover de andere; voor den eenen Souverein tegenover den anderen; maar nimmer tegenover de eigen koloniën, waar namens denzelfden Souverein de regeering wordt uitgeoefend door den gouverneur-generaal over de onderdanen des Konings.

Van boeten, die straffen zijn, kan ook kwijtschelding worden verleend bij wege van gratie mits die boeten zijn opgelegd bij rechterlijk vonnis, de eisch van artikel 52; maar kan ook gratie worden verleend van bij vonnis opgelegde geldboeten ook al zijn deze betaald? De vraag heeft zich eenmaal voorgedaan in 1873 en werd *in utramque partem* beantwoord; de minister van koloniën FRANSEN VAN DE PUTTE beantwoordde haar ontkennend omdat de uitvoering van de straf vervallen was; zijn ambtgenoot van justitie DE VRIES moest dan ook

erkennen dat de straf gedelgd wordt en dus hare uitvoering vervalt door de voldoening aan het vonnis en dat van een vervallen straf geene gratie kan worden verleend maar uit een praktisch oogpunt achtte hij het te veel offeren aan eene afgetrokken theorie wanneer men als vaste regel stelt dat nimmer en in geen geval gratie en als gevolg daarvan bevel tot teruggave van reeds voldane boeten kan worden gegeven. 't Is maar de vraag wat men eene abstracte theorie en wat men een voorschrift van het jus constitutum noemt; de minister DE VRIES stelde als een gevolg van gratie een bevel tot restitutie van de boeten, maar kwam hij hiermede niet in strijd met de regelen der indische comptabiliteit? de boeten zijn door betaling geworden 's lands geldmiddelen, een post op de begrooting geraamd en kan het verleenen van gratie nu tengevolge hebben beschikking over die geldmiddelen? Ik geloof het niet maar wel dat de minister VAN DE PUTTE gelijk had die nu echter zwichtte voor het „praktische oogpunt" van het departement van justitie en waardoor de gestelde vraag m. i. ten onrechte sedert in de praktijk bevestigend wordt beantwoord. In verband hiermede staat eene andere vraag nl. deze: hoe ten aanzien van geldboeten die ook straffen zijn doch die tot het maximum der bedreigde boete vrijwillig zijn betaald om eene strafvervolging te voorkomen? Er is beweerd, steunende op de meening van den minister DE VRIES, dat de ratio voor de kwijtschelding in casu dezelfde is en het al te hard is dat hij die om de terechtstelling te ontgaan het maximum betaalt van slechter conditie zou zijn dan hij die zich laat veroordeelen en dus gratie kan vragen. Mogen er gronden bestaan van billijkheid voor kwijtschelding, ze is rechtens niet mogelijk krachtens onze instellingen omdat de betaalde boete niet bij rechterlijk vonnis is opgelegd, ergo geene gratie denkbaar is en ook niet een ander middel. Wel, zonder dat er een vonnis bestaat, bedreigen sommige voorschriften van administratief-fiscalen aard in enkele gevallen ook boeten. Zoo bepaalt o. a. artikel 92 van de comptabiliteitswet dat de comptabele ambtenaren bij verzuim van inzending hunner rekening door de algemeene rekenkamer worden beboet tot een maximum van de helft der jaarlijksche bezoldiging; ergo bedreigt die wet boeten maar deze worden door een administratief college, niet bij een rechterlijk vonnis opgelegd. Nu is door artikel 95 der comptabiliteitswet de gouverneur-generaal uitdrukkelijk bevoegd verklaard kwijtschelding der krachtens artikel 92 door de rekenkamer opgelegde boeten te verleenen. Dat was volkomen *en règle.* Maar soortgelijke gevallen komen meer voor in het administratief koloniaal recht, dat die boeten opgelegd worden door andere autoriteiten krachtens andere algemeene of gewestelijke verordeningen, in elk geval niet krachtens 's rechters uitspraak. Welnu opdat ook mogelijkheid zou bestaan den getroffene te gemoet te komen is bij een koninklijk besluit in staatsblad 1878 no. 169 de gouverneur-generaal gemachtigd en bevoegd verklaard *primo* om ook geheele of gedeeltelijke kwijt-

schelding te verleenen van die boeten, niet bij vonnis opgelegd, mits het bedrag niet de *f* 2000 te boven gaat; *secundo* om als de boete reeds betaald is restitutie te gelasten. Of echter ook niet deze uitbreiding evenals de eerstgenoemde, door de wet en niet bij koninklijk besluit had moeten zijn tot stand gekomen blijft quaestieus.

Waar de rechtspraak niet geschiedt in naam des Konings, en dat is overal waar aan de bevolking haar eigen rechtspleging is gelaten, daar worden ook straffen opgelegd. Kan de gouverneur-generaal ook daarvan gratie geven? Ja, zegt de praktijk, wat dan steun moet vinden in de bewoordingen van artikel 52 „in Nederlandsch-Indië opgelegd" die zeer ruim zijn, doch waarbij uit het oog wordt verloren de beteekenis van de woorden „rechterlijke vonnissen" onmiddellijk er aan voorafgaande, hierboven uiteengezet, vermits van rechterlijk vonnis in den zin onzer staatsinstellingen geene sprake is waar niet rechtgesproken wordt in naam der Koningin, maar bovendien wordt artikel 27 alinea 2 dan geheel en al over het hoofd gezien. Sedert den gouverneur-generaal LOUDON geldt te dien aanzien als beginsel dat de vonnissen van de rechtbanken der bevolkingen welke in het genot (*sic*) harer eigen rechtspleging zijn gelaten moeten worden geëerbiedigd en eerst dan van het recht van gratie gebruik wordt gemaakt wanneer door de tenuitvoerlegging van het vonnis blijkbaar onrecht zou worden gepleegd, zie Bijblad no. 3109. Edoch waaruit nu de gouverneur-generaal het recht put om veroordeelden te gratiëeren die òf niet zijn directe onderdanen van den Souverein òf op wie artikel 52 toepassing mist door artikel 27 alinea 2, òf niet veroordeeld werden krachtens een rechterlijk vonnis als bij artikel 52 bedoeld, wordt niet gezegd. Ik voor mij hel over tot de meening dat de gouverneur-generaal bevoegd is het hem gedelegeerde souvereine recht van gratie ook in die gevallen uit te oefenen maar op geheel anderen grond; op gronden deels aan de suzereiniteit deels aan de souvereiniteit van het nederlandsch gezag ontleend. Uit het medegedeelde regeeringsbeginsel blijkt dat de indische regeering zich op het juiste standpunt plaatste: principiëel eerbiediging der uitspraak, gratie verleenen als door de executie dier uitspraak onrecht zou worden gepleegd. En nu meene men niet dat hierdoor de regeering de bestreden zienswijze huldigde dat de gratie in het algemeen bedoelt recht te doen, maar verplicht is tusschenbeide te komen daar waar wel degelijk onrecht geschiedde en geschieden kon vermits bij die eigen rechtspleging in hen die vonnissen geen enkele waarborg gelegen is en door hen niet onze strafwet wordt toegepast. Het nederlandsch gezag toetst dan terecht de vraag òf en welk onrecht gepleegd is aan de door den overheerscher aangenomen beginselen van recht en is daartoe verplicht omdat het strafrecht geldt. En dan is er geen ander middel dan dat van de gratie. Die zoogenaamde eigen rechtspleging is er vaak geene en wanneer men in de gelegenheid is geweest daarin een blik te slaan dan huivert men van al het gepleegde onrecht. En

of het een genot is, zooals art. 74 R R het euphemistisch uitdrukt, daaraan te blijven blootgesteld, onderzoeke men eens niet bij de hoofden die er belang bij hebben maar bij de bevolking zelve. In 1854 was die handhaving zeer verklaarbaar, veertig jaren later is ze dat niet meer. Eene andere administratieve beslissing in verband met de evengenoemde genomen komt mij evenzeer juist voor: dat de gouverneur-generaal door middel van het recht van gratie de straf kan terugbrengen binnen de termen der wettelijke voorschriften, zie bijblad no. 2051. Dit ziet op de eigen rechtspleging waar krachtens een door ons gemaakt beding òf ons strafwetboek voor inlanders tot richtsnoer wordt genomen òf ons strafstelsel voor inlanders wordt toegepast. Wordt dan eene straf opgelegd die niet wortelt in dat strafstelsel of die willekeurig verzwaard wordt dan is derhalve de strafwet niet toegepast en moet dit wel door middel van de gratie worden hersteld.

Krachtens de algemeene beginselen van strafrechtspleging neêrgelegd in artikel 337 van het reglement op de strafvordering en in artikel 322 van het inlandsch reglement, overgenomen in de reglementen op het rechtswezen in de buitenbezittingen, schorst de inlevering van het request om gratie de tenuitvoerlegging van het vonnis en arrest. Dat is de in alle wetgevingen gehuldigde toepassing van den grondregel: *deliberante principe nihil innovandum.* Hetzelfde is bepaald voor de vonnissen van de krijgsraden der schutterijen in de ordonnantie van staatsblad 1875 no. 174. De gouverneur-generaal VAN LANSBERGE gaf, blijkens eene circulaire van den procureur-generaal aan de hoofden van gewestelijk bestuur, te kennen: „dat de gouverneur-generaal van oordeel is dat de indiening van een verzoek om gratie van door den politieregter opgelegde straf, zelfs onmiddellijk nadat de uitspraak is gevallen, de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf *niet* schorst?" Ergo ook al dient de ter politierol veroordeelde een gratierequest in dan behoorde toch de executie door te gaan. In de circulaire beroept de procureur-generaal zich tot rechtvaardiging op artikel 371 van het inlandsch reglement. Alsof die rechterlijke autoriteit in de eerste plaats de beteekenis van het daarin bepaalde niet had gekend! Daarmeê wordt toch alleen beslist dat tegen uitspraken ter politierol geene voorziening mogelijk is en de executie derhalve niet behoeft te wachten dáárop, maar het gratierecht wordt er niet in gekortwiekt voor de politierechtspraak evenmin als dit geschiedt door artikel 216 van het reglement op de rechtspleging bij de landmacht. De circulaire bevat de mededeeling der blijkbaar niet met zorg overwogene zienswijze van het hoofd der uitvoerende macht; ze is eene administratieve beslissing die den rechter niet bindt, edoch zoolang de politierechter altijd is een administratief ambtenaar bindt ze dezen wel en heeft hij haar op te volgen. De beslissing zelve is krachtig gewraakt en terecht; ze maakt een des te zonderlinger indruk omdat dezelfde gouverneur-generaal in 1875 het algemeene beginsel dat de

inlevering van een gratierequest de executie schorst nog wel uitdrukkelijk had vastgesteld voor de veroordeelden door schutterskrijgsraden; ze is allengs in onbruik geraakt omdat het immers al te dwaas zou zijn dat een veroordeelde gratie zou krijgen van eene straf die hij reeds heeft ondergaan ofschoon dit ergerlijke en voor den eerbied aan het gezag bedenkelijke feit zich voordoet. En was het doel van den gouverneur-generaal VAN LANSBERGE eens voor al te kennen te geven dat door hem van straffen ter politierol opgelegd nimmer gratie zou worden verleend dan zou hij, en dit mag niet worden verondersteld, zich weinig bewust hebben getoond van het karakter van het hem gedelegeerde recht waarvan de toepassing voor elk concreet geval eene nauwgezette overweging vordert. Om aan allen twijfel een einde te maken zou het overweging verdienen de aangehaalde circulaire, ook al mocht die in de praktijk niet meer worden opgevolgd, als strijdig met het algemeen beginsel van strafrechtspleging, in te trekken.

Een verzoek om gratie kan worden ingeleverd door den veroordeelde, door zijne familie, door zijn vrienden, ja door ieder derde ten behoeve van een veroordeelde. Maar ten behoeve van denzelfden veroordeelde kan slechts eenmaal een request om gratie worden ingediend dat de schorsing der executie tot effect heeft. In artikel 337 van het reglement op de strafvordering en artikel 322 van het inlandsch reglement wordt bedoeld een *eerste* gratierequest, wat blijkt uit de woorden: „binnen den voorschreven termijn" in artikel 134 strafvordering en artikel 322 inlandsch reglement. Zeer rationeel, want is eenmaal een request afgewezen en kon men, met hetzelfde effect op nieuw gratie vragen dan zou men het in de hand hebben de executie te blijven opschorten. Derhalve schorst alleen het eerst ingediende request de tenuitvoerlegging. Daarna belet niets om remissie te verzoeken van nog te onderganen straftijd.

Gratie heeft alleen betrekking op de straffen, principale en accessoire; van de gemaakte gerechtskosten, die in Ned.-Indië duizenden kunnen bedragen terwijl eene boete van *f* 3 wordt opgelegd, kan geene gratie worden verleend omdat ze niet zijn eene straf. Min oordeelkundig ingestelde strafvervolgingen waarbij uit het oog wordt verloren dat het openbaar ministerie vervolgen kán maar niet altijd moet, min oordeelkundig oproepen van getuigen zijn soms oorzaak dat zich het zeker unieke verschijnsel voordoet dat niet de straf een veroordeelde treft, maar dat de gerechtskosten een gegratiëerde in Nederlandsch-Indië kunnen ruïneeren.

Het is eene vaste traditie dat jaarlijks op den verjaardag der Koningin, op groote schaal door den gouverneur-generaal van het gratierecht wordt gebruik gemaakt. De beginselen waarvan bij het verleenen dier gratie wordt uitgegaan en de regelen daarbij in acht te nemen werden in 1867 en 1870 bij gouvernementsbesluit vastgesteld, zie bijblad no. 2025 en 2381. Minstens drie maanden vóór den geboortedag der Koningin doet de procureur-generaal door tusschenkomst van het hooggerechtshof voordrachten aan den gou-

verneur-generaal. De kiem dezer bepaling ligt in de publicatie van den gouverneur-generaal VAN DER CAPELLEN opgenomen in staatsblad 1825 no. 34 cfr. artikel 7. Van toen af dagteekent de traditie der gratie op 's Konings verjaardag. In Nederland doen de colleges van regenten over de strafgevangenissen jaarlijks de voordrachten aan den minister van justitie volgens het nederlandsche staatsblad 1886 no 159, artikel 72. Tot het doen dier voordrachten wordt de procureur-generaal in staat gesteld door voorstellen hem gedaan door de hoofden van gewestelijk bestuur, de maritieme en militaire autoriteiten, die hun voorstellen minstens vijf maanden te voren, dus vóór primo April, aan den procureur-generaal moeten inzenden met afschriften van de arresten, sententiën en vonnissen. Voor elken veroordeelde moet eene afzonderlijke voordracht worden gedaan. Om voor geheele of gedeeltelijke kwijtschelding in aanmerking te komen moet de veroordeelde *primo* minstens de helft van zijn straftijd hebben ondergaan; hetzelfde geldt in Nederland krachtens artikel 73 van evengenoemd staatsblad, maar daar beperkter in zooverre dat, behoudens bijzondere omstandigheden, alleen voor gratie of remissie kunnen worden voorgedragen zij die tot eene straf van meer dan twee jaren veroordeeld zijn; *secundo* door een voortdurend voorbeeldig gedrag gedurende het laatste jaar zich de gunst van gratie waardig hebben gemaakt. In Nederland is het criterium: goed gedrag en vlijt, (artikel 72) dus minder streng dan in Indië, *in favorem rei*. Dit moet blijken uit eene door de genoemde autoriteiten bij hunne voorstellen over te leggen verklaring van hem die dagelijks toezicht uitoefent op den veroordeelde. Loopen de beide voorwaarden samen dan geldt als beginsel om hoogstens één jaar remissie te verleenen van den nog te onderganen straftijd. In Nederland wordt als regel eene remissie van drie maanden als belooning voor goed gedrag en vlijt voldoende maximum geacht (artikel 74) maar men houde hierbij in het oog hoe sedert de invoering van het nieuwe strafwetboek dáár over het geheel, van indisch standpunt beschouwd, licht wordt gestraft, in elk geval lichter dan in Indië waar de beginselen van den Code Pénal nog van kracht zijn. Deze regelen gelden echter niet voor veroordeelden die buitengewone diensten hebben bewezen. Men zal, vooral in Nederland, vragen welke diensten een misdadiger, die zijne straf ondergaat, aan het gouvernement bewijzen kan? Dit ziet speciaal op inlandsche veroordeelden en hangt samen met ons strafstelsel voor inlanders waarbij men zich moet los maken van het begrip van vrijheidsberooving en afzondering hieraan door de westerlingen gehecht. Die vrijheidsberooving bestaat in Indië voor hen alleen in zooverre zij enkel des nachts gemeenschappelijk worden opgesloten maar des daags onder toezicht te werk worden gesteld en dan uitteraard eene meerdere of mindere mate van vrijheid hebben. Nu wordt artikel 15 van het strafwetboek voor inlanders altijd in Indië zóó geïnterpreteerd dat, waar dit artikel alle veroordeelden, met uitzondering van de geprivilegiëerde inlanders,

tot arbeid verplicht, de staat zich het recht toekent om het begrip arbeid zoo ruim op te vatten dat veroordeelden niet enkel tot allerlei gevaarvollen arbeid bij den aanleg van sporen, maar zelfs tot allerlei oorlogsexpeditiën, op Atjeh en op Lombok b.v., gebezigd worden en heele troepen veroordeelden aan levensgevaar blootgesteld. Of het recht van den staat om zóo zijn ius puniendi op te vatten en aan dwangarbeid een dadelijk levensgevaar te verbinden, vaststaat, is eene andere vraag die ik reeds vroeger stelde. Maar het gebeurt en bij dien vaak levensgevaarlijken arbeid doet zich dan de gelegenheid wel voor op het oorlogsterrein diensten te bewijzen die den veroordeelde aanspraak kunnen doen maken op kwijtschelding of belangrijke vermindering van straf. In dat geval moeten bij het voorstel nauwkeurig de feiten worden omschreven en waar mogelijk worden gestaafd door bewijsstukken. De gouverneur-generaal moet uiterlijk vóór ultimo Juli beschikken. Van wege de algemeene secretarie worden aan alle hoofden van gewestelijk bestuur binnen wier gewesten de gegratiëerden hunne straf ondergaan, en aan de militaire en marine autoriteiten extracten der besluiten van den gouverneur-generaal toegezonden onder verzegelden omslag en daarop wordt de uitdrukkelijke last vermeld dien eerst te openen des avonds van den 30sten Augustus. Onmiddellijk des anderen ochtends moet dan aan den inhoud gevolg worden gegeven en den gegratiëerden 's gouverneur-generaals gunstige beschikkingen van gratie en remissie worden medegedeeld.

Door de indische regeering werd in 1872 als beginsel aangenomen dat wanneer diefstal, ontrouw in administratie of dergelijke misdrijven bij ambtenaren in het spel zijn geweest, de betrokkene, hoe onberispelijk ook zijn gedrag in later tijden moge geweest zijn, nimmer weder eene plaatsing in 's lands dienst zal kunnen verwerven ten einde te verhoeden dat op nieuw het misdrijf waarvoor hij eenmaal werd gestraft, worde gepleegd. Dit beginsel is als regel zeker goed te keuren, waar in het algemeen zulke en andere malversatiën in het spel waren; niet genoeg kan worden gelet op de integriteit en probiteit bij 's lands ambtenaren; edoch werd de schuldige deswege veroordeeld, werd hem van de straf gratie verleend en door rehabilitatie weêr de volle rechtsbevoegdheid hergeven dan zal het concreete geval moeten beslissen of de regel uitzondering gedoogt, en dit laatste geschiedt dan ook in de praktijk terecht. Tegen het beginsel zelf is de directeur van justitie in 1878 opgekomen die het onvereenigbaar achtte met het begrip van rehabilitatie; maar zag de directeur niet over het hoofd dat niemand die ontslagen werd een recht heeft op herplaatsing in 's lands dienst? en dat de gouverneur-generaal volkomen bevoegd is van de macht hem bij artikel 49 van het regeeringsreglement toegekend, gebruik te maken onder een voorbehoud? welnu, dat voorbehoud werd in 1872 terecht als regeeringsmaxime gesteld.

Was het recht van gratie in alle vroegere regeeringsreglementen

opgenomen zonder daarnevens uitdrukkelijk de amnestie en de abolitie te noemen, voor het eerst is hiervan afzonderlijk sprake in het regeeringsreglement van 1836; rechten die voor het eerst in 1848 in de grondwet werden genoemd omdat alstoen bij de grondwetsherziening de zienswijze zegevierde dat voor amnestie en abolitie, tot dusver onder de gratie begrepen, eene wet moest worden gevorderd. Beide zijn zeer oude rechten en zij zijn vroeger voortdurend beschouwd als vallende onder het gratierecht, als species daarvan, verklaarbaar uit den tijd toen bestuur en wetgeving in handen van den Souverein alleen berustte. Edoch sedert het moderne staatsrecht de scheiding van uitvoerende en wetgevende macht wilde en tot medewerking aan de wetgeving andere factoren toeliet, moest voor amnestie en abolitie wel eene wet geëischt worden omdat hierdoor in de bestaande bij de wet vastgestelde rechtspleging een greep wordt gedaan. Eischt de grondwet in 1848 eene wet, dat zelfde wetgevende karakter heeft men in het regeeringsreglement willen uitdrukken door voor de uitoefening van het aan den gouverneur-generaal in de tweede alinea van artikel 52 toegekende recht van amnestie en abolitie de overeenstemming te vorderen van den raad van Indië.

Amnestie is het om staatkundige redenen in zekere gevallen de strafwet berooven van haar algemeen verbindende kracht ten behoeve van eene categorie van misdadigers. — Amnestie heeft altijd betrekking op een groep van personen die gezamenlijk schuldig zijn aan hetzelfde misdrijf hetzij de strafvervolging al dan niet is aangevangen.

Abolitie daarentegen is het stuiten van eene aangevangen strafvervolging vóór de uitspraak ten bate van een bepaald persoon.

Beide, amnestie en abolitie, zijn van strafrechtelijken aard en de toepassing der rechten moet altijd politieke beweegredenen tot grondslag hebben en juist hierom eischt het regeeringsreglement niet het advies van een rechterlijk college maar de overeenstemming van den raad van Indië.

Artikel 52 beperkt het verleenen van amnestie en abolitie tot inlandsche vorsten en hoofden. Onder inlandsche wordt hier verstaan de zuiver inheemsche. Waartoe deze beperking tot vorsten en hoofden? De vraag ligt voor de hand en werd dan ook 1854 aan de regeering gedaan. „Omdat, antwoordde de minister, die uitzondering van het gemeene recht alleen behoort te steunen op gewichtige politieke bedenkingen die ten aanzien van andere klassen der inlandsche maatschappij niet zullen bestaan." Eilieve, waarom niet? waarom alleen voor die kleine groep der ingezetenen en niet voor de anderen? En wanneer nu die andere klassen der inlandsche maatschappij medeplichtigen zijn van hun vorsten of hoofden, moeten zij dan wèl terechtgesteld worden en de aanleggers niet? Reeds in 1857 werd door het opperbestuur een antwoord op deze vraag gegeven, want in het koloniaal verslag van 1858 lezen we dat in toestemmenden zin de vraag werd beantwoord of eene amnestie aan inlandsche vorsten of hoofden verleend zich ook mag uitstrekken tot den minderen inlander die in

medeplichtigheid met zijn vorst of hoofd misdrijf heeft gepleegd. Zeer juist, in abstracto, want de medeplichtigen die meer als werktuigen zijn te beschouwen mogen niet in slechtere conditie zijn dan de hoofddaders. Zoo bevat de ordonnantie van staatsblad 1862 no. 119 eene amnestie voor hen die aan den opstand in de Zuider- en Oosterafdeeling van Borneo hadden deelgenomen. Maar artikel 52 R R is pertinent en laat de „uitzondering van het gemeene recht" zooals de regeering 't in 1854 noemde, alleen toe voor twee uitdrukkelijk aangewezen categoriëen, en dan gold voor haar: *omnes exceptiones strictissimae interpretationis*, en dan kon eene derde categorie aan artikel 52 niet worden toegevoegd door eene verklaring van de indische regeering of van het ministerie van koloniën, maar had het artikel zelf moeten worden aangevuld met de woorden en „hunne medeplichtigen." Mijns inziens is de gouverneur-generaal krachtens het regeeringsreglement dan ook alleen bevoegd tot het verleenen van amnestie en abolitie *primo* aan inlandsche vorsten; *secundo* aan inlandsche hoofden, en was de amnestie verleend bij staatsblad 1862 no. 119 in strijd met het regeeringsreglement voor zoover deze betrof de medeplichtigen. Brengen de boven aangewezen omstandigheden onbillijkheid te weeg tegenover de inlandsche medeplichtigen dan behooren deze te worden weggenomen door eene aanvulling van het artikel.

Edoch in eene andere leemte van ernstiger aard behoort te worden voorzien. Voor geen der andere ingezetenen van Nederlandsch-Indië bestaat amnestie noch abolitie; voor de inlanders niet die geen vorsten of hoofden zijn; voor de oostersche vreemdelingen niet; voor de europeanen niet; zelfs voor de nederlanders niet, want de grondwet die beide rechten kent is niet voor de ingezetenen dezer koloniën van kracht, terwijl het regeeringsreglement allen uitsluit van amnestie en abolitie behalve vorsten en hoofden. Voor die uitsluiting bestaat geen enkele grond; evenals de gratie behoort amnestie en abolitie op alle ingezetenen van Nederlandsch-Indië zonder uitzondering toepasselijk te zijn. Of hieraan in een concreet geval zou kunnen worden tegemoet gekomen door een beroep op de slotalinea van artikel 61 der grondwet is zeer betwistbaar en ter vermijding van allen twijfel is het beter in de fundamenteele wet zelve der koloniën het principe op te nemen. Herziening der tweede alinea van artikel 52 van het regeeringsreglement in dezen zin: „de gouverneur-generaal heeft in overeenstemming met den raad van Indië het recht van amnestie en abolitie" is eene plicht èn tegenover de nederlanders, èn tegenover de overige europeanen èn tegenover de geheele inlandsche bevolking en de met haar gelijkgestelden.

## Artikel 53.

De Gouverneur-Generaal heeft de magt om dispensatiën te verleenen, in de gevallen, bij de algemeene verordeningen omschreven; voor zooveel regtszaken betreft, na gehoord advies van het Hoog-geregtshof.

De Gouverneur-Generaal kan ook, in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië, en na gehoord advies van het Hoog-geregtshof, dispensatiën verleenen van eene bepaalde ordonnantie, in de gevallen, daarbij niet vermeld.

---

De rechten van gratie, amnestie en abolitie hebben een strafrech-karakter. De dispensatie heeft een publiek- of privaatrechtelijk karakter. Nooit kan dispensatie worden verleend van eene strafwet of van eene belastingwet. Eigenaardig wordt ook in het regeeringsreglement, op het voetspoor van de grondwet, de dispensatie onmiddellijk na de gratie behandeld, terwijl ze eigenlijk zou te huis behooren bij de artikelen die de wetgevende bevoegdheid regelen, want dispensatie is niet uitvoering van de wet maar eene daad van wetgeving en daarom is niet het uitvoerend gezag van nature aangewezen om te dispenseeren maar de wetgever die zijne macht delegeeren kan; zoo is ook de leer van prof. BUIJS al schijnt men zich voor het tegendeel op zijn gezag te willen beroepen. Dispensatie is de werking van een algemeen bindend voorschrift opheffen voor een bepaald persoon. Ze is eene gunst, altijd facultatief. Artikel 52 geeft nu aan den gouverneur-generaal het recht om dispensatie te verleenen. Waarvan? I Van algemeene verordeningen, ergo van wetten, koninklijke besluiten en koloniale ordonnantiën doch, zooals de eerste alinea zegt, alleen in de gevallen waarin bij eene dier drie species uitdrukkelijk de macht is verleend om te dispenseeren en de gevallen zijn aangewezen waarin dat is toegelaten. In onze wetgeving zijn talrijke voorbeelden voor elke der drie soorten van wetgevende producten; in de wet, b. v. het regeeringsreglement zelf, waar artikel 8 alinea 4 niet anders is dan de macht aan den Koning verleend om dispensatie te geven van alinea 3; in koninklijke besluiten o. a. artikel 11 van het reglement op de rechterlijke organisatie; artikels 29, 31, 48, 54, 56, 58 van het bij koninklijk besluit vastgestelde burgerlijke recht; in koloniale ordonnantiën o. a.

de verschillende reglementen op het rechtswezen in de buitenbezittingen, artikel 13 van het reglement op het notarisambt, et alia. Het beginsel is dat de macht die binnen den kring zijner wetgevende bevoegdheid het algemeen bindende voorschrift vaststelde tevens bevoegd is te vergunnen dat in bijzondere gevallen ter wille van bijzondere personen van het voorschrift worde afgeweken en aan te wijzen wie dispenseeren kan; zoo kan de wetgever den Koning of den gouverneur-generaal, de Koning den laatste aanwijzen als de macht tot dispensatie bevoegd, maar de gevallen wanneer moeten dan bij elk voorschrift, bij het artikel zelf van wet of koninklijk besluit worden bepaald; nooit kan daarin eene algemeene machtiging tot dispensatie in dezer voege worden gegeven b. v. als slotbepaling: de gouverneur-generaal is bevoegd in bijzondere gevallen dispensatie te verleenen van deze wet, of van dit koninklijk besluit, want dat zou de wetgeving illusoir maken. Derhalve alleen afwijking geoorloofd van uitdrukkelijk aangewezen bepalingen omdat de macht die den regel stelde wel bevoegd is daarop uitzonderingen toe te laten maar die dan ook moet opnoemen. Als beginsel geldt dat alleen dezelfde macht die het algemeen bindend voorschrift in het leven riep bevoegd is daarvan te dispenseeren maar deze macht kan ook de uitoefening dier bevoegdheid delegeeren; dus kan de wet tot dispensatie van een bepaald voorschrift den Koning of den gouverneur-generaal bevoegd verklaren, de Koning den gouverneur-generaal maar niet omgekeerd, en deze laatste is niet bevoegd dispensatie te geven van eenige bepaling van wet of koninklijk besluit als daarin niet de delegatie uitdrukkelijk is opgenomen. De slotwoorden der eerste alinea binden het gebruik maken van de in dien vorm toegekende bevoegdheid aan eene voorwaarde die herinnert aan artikel 68 van de grondwet van 1815 dat in het daar omschreven geval ook eischte het advies van den hoogen raad „in materie van justitie", de voorwaarde nl. van het advies van het hooggerechtshof voor zooveel rechtszaken betreft. Wanneer dus? Is als norm de gouverneur-generaal bevoegd te dispenseeren van eenig voorschrift van wet, koninklijk besluit of koloniale ordonnantie zoo dit daarbij is toegelaten en hij daartoe is aangewezen en heeft hij daarvoor omdat het eene daad van wetgeving is de overeenstemming noodig van den raad van Indië, zoodra het rechtszaken betreft wordt bovendien als eisch gesteld het advies van het hof; de bevoegdheid om te dispenseeren bestaat ex lege maar het hof moet adviseeren of de gouverneur-generaal in een speciaal geval dat op rechtszaken betrekking heeft van zijne bevoegdheid zal gebruik maken. Waarom deze eisch wordt gesteld is niet duidelijk en dit was het der kamer in 1854 evenmin die er reeds in het voorloopig verslag over het I^e^ ontwerp tegen opkwam dat het artikel onvoorwaardelijk het verleenen van alle dispensatiën bond aan de raadpleging van het hof aan welk bezwaar de regeering tegemoet kwam door in het II^e^ ontwerp die raadpleging alleen verplichtend te stellen waar het rechtszaken betrof, waardoor de regeering zich

blijkbaar vereenigde met de gemaakte opmerking dat 's hofs advies zeker overbodig was te achten ten aanzien van verordeningen van fiscalen of administratieven aard. Maar door die bijvoeging in de eerste alinea waardoor de dispensatie van wet, koninklijk besluit of koloniale ordonnantie in de gevallen daarin omschreven afhankelijk wordt gemaakt van 's hofs advies voor zooveel rechtszaken betreft is nu eene beperking in het leven geroepen vermits de voorlichting en medewerking van den raad van Indië ook hierbij voldoende was te achten omdat de oorspronkelijke wetgever voor elk geval zelf principiëel beslist heeft dat van zeker voorschrift dispensatie mogelijk is en de vraag dus enkel overblijft of het concreete geval aanleiding geeft om van de gegeven bevoegdheid gebruik te maken en vermits bij de raadpleging hierover wel de concreete feiten in aanmerking komen maar niet het beginsel zelf hadden zij in de kamer gelijk die een advies van het hof ook al betrof het rechtszaken overbodig achtten. Waar in twee gevallen de wetgever, in artikel 274 en in artikel 420 van het burgerlijk wetboek, een advies van het hof verplichtend stelt daar heeft dat niet betrekking op dispensatie, ook niet op wetgeving, maar op het wijzigen van den rechtstoestand van een persoon. Rationeel is de beperking van alinea 1 van artikel 53 R R dus niet. Maar ze bestaat en 't komt er dus op aan te weten wat men bij de toepassing van het artikel onder rechtszaken heeft te verstaan, wanneer dus 's hofs advies moet worden gevraagd bij een verzoek tot het verleenen van dispensatie als het wettelijk voorschrift die toelaat, wanneer niet. Uit de historie bleek ons alleen dat men zeker geene zaken van fiscalen en administratieven aard er onder wilde begrijpen maar met deze negatieve aanwijzing niet eens van regeeringswege gegeven is men niet veel verder. De vraag moest zich wel spoedig voordoen in de praktijk en bij een besluit van den waarnemenden gouverneur-generaal PRINS van 1 December 1866 opgenomen in bijblad n°. 1941 gaf de indische regeering als haar zienswijze te kennen „dat de waarschijnlijke bedoeling dezer bepaling wel deze zal geweest zijn dat men de voorlichting van het hooggerechtshof, overbodig in zaken van financiëelen en administratieven aard, noodig achtte in zaken waarvoor speciale rechtskennis vereischt wordt." Ook deze mededeeling eener niemand bindende zienswijze over de waarschijnlijke bedoeling van een wettelijk voorschrift brengt ons niets verder omdat we alleen te maken hebben met den uitgedrukten wil van den wetgever en waar deze min duidelijk in woorden is gegoten met de aan wetenschappelijke voorwaarden gebonden regelen van uitlegkunde. Merkwaardig is de indische opvatting alsof voor het fiscale en administratieve recht geene rechtskennis noodig zou zijn! Het genoemde besluit gaf nu te kennen dat bij de toepassing van artikel 53 alinea 1 R R als rechtszaken moeten worden beschouwd die zaken welke geregeld zijn bij bepalingen waarvan de toepassing in den regel aan de rechterlijke macht is opgedragen. Ruimer kan het niet want, eilieve,

van welke algemeene verordening is de toepassing aan de rechterlijke macht onttrokken? Maar dit brengt ons al iets verder, althans om tot de bedoeling, ik zeg niet van artikel 53, maar van de indische regeering van 1866 door te dringen, want dan blijft de vraag enkel over wat aan de rechterlijke macht wordt opgedragen en dat zegt artikel 78 alinea 1 R R die den regel bevat waarop zooals de toelichting ons zal leeren niet alinea 2 eene uitzondering is daar deze een zelfstandige regel bevat, maar wel artikel 82 alinea 1, die de zaken aanwijst die ter beslissing staan van het administratief gezag; volgens de bedoeling van het besluit van 1866 zouden deze laatste niet vallen onder rechtszaken en evenmin de zaken van fiscalen aard. Edoch die meening moet worden verworpen; artikel 78 alinea 1 en alinea 2 R R bevatten opdracht en erkenning van rechtsmacht, artikel 82 alinea 1 handhaaft de beslissing van administratieve geschillen door de administratie zelve; van fiscaalrechtelijke zaken zwijgt het R R maar deze vallen onder de twistgedingen van artikel 78 alinea 1 en worden dan ook zeer terecht altijd door de rechterlijke macht beslist. Rechtszaken, als nomen generis gebezigd, zijn ze alle, zij het ook dat ze betrekking kunnen hebben op publiek, privaat, of fiscaal recht en al is voor de beslissing over een deel van publiekrechtelijke geschillen eene andere macht dan de rechterlijke in het regeeringsreglement aangewezen; hierdoor wordt aan de zaken haar karakter niet ontnomen omdat het alle zijn rechtszaken en indien derhalve in eenige algemeene verordening die eene regeling van publiek-, privaat-, administratief- of fiscaalrechtelijken aard bevat eene dispensatie uitdrukkelijk is toegelaten dan zal krachtens den inhoud van alinea 1 van artikel 53 altijd het advies van het hooggerechtshof moeten gevraagd worden, ergo vrijwel altijd, want de algemeene verordeningen die geene regelen van dien aard bevatten zijn schaarsch, maar er zijn er onder de koloniale ordonnantiën, doch dan zal dispensatie er van niet voorkomen. Men lette er wel op dat dispensatie alleen mogelijk is van eene *algemeene verordening* en dat het regeeringsreglement hiertoe beperkt en geene dispensatie erkent van bij gouvernementsbesluit gemaakte bepalingen. Sedert 1870 moet op verzoeken om dispensatiën ook de directeur van justitie worden gehoord doch ook alleen voor zooveel rechtszaken betreft; het koninklijk besluit opgenomen in staatsblad 1870 nº. 42 nam dezelfde woorden over uit artikel 53 R R.

De eerste alinea zou behooren te worden herzien en de beperking in de slotwoorden kunnen vervallen. Beter ware eene bepaling van dezen inhoud: „De gouverneur-generaal is bevoegd om bij koloniale ordonnantie dispensatie te verleenen van eenig algemeen bindend voorschrift wanneer dispensatie hiervan bij de algemeene verordening is toegelaten."

Krachtens alinea 2 kan de gouverneur-generaal ook dispensatie verleenen van eene koloniale ordonnantie maar thans ook al is daarin

niet uitdrukkelijk bepaald aangewezen het voorschrift waarvan door dispensatie mag worden afgeweken. Een curieuse bepaling, die 2e alinea van artikel 53! Ze verklaart den gouverneur-generaal bevoegd te dispenseeren van eene ordonnantie in de gevallen waarin ze dat niet toestaat; ergo kan de gouverneur-generaal altijd, van elke bepaling van iedere door hem vastgestelde ordonnantie dispenseeren, maar dat is natuurlijk eene allervreemdste manier van wetgeven en hierdoor kan een privilegie worden geschapen ter wille van bepaalde personen, voor wie men de algemeen verbindende kracht eener koloniale ordonnantie opheft. De bevoegdheid in de eerste alinea van artikel 53 toegekend is rationeel, maar hoe de regeering in 1854 aan die vreemde tweede alinea is gekomen, is niet duidelijk, ze kwam er plotseling in het IIe ontwerp mede voor den dag en wat ze er mede bedoelde was haar evenmin duidelijk en ze kon de beteekenis niet toelichten. THORBECKE begreep van die 2e alinea ook niets en drong aan om te weten wat de minister er van dacht. THORBECKE redeneerde streng juridisch: we hebben hier te doen met koloniale ordonnantiën; wat zijn dat? verordeningen door den gouverneur-generaal in overeenstemming met den raad van Indië tot stand gebracht; nu spreekt het van zelve dat diezelfde macht daarvan kan dispenseeren, zij waren de wetgevers, zij kunnen de ordonnantie veranderen, intrekken, dus ook daarvan dispensatie geven; maar nu komt er het advies van een rechterlijk college bij; dus is er meer noodig om te dispenseeren van eene ordonnantie dan om er eene te maken. Dat wilde er bij THORBECKE niet in, en daarom vroeg hij wat de regeering er dan toch meê bedoelde. De minister PAHUD kon dat niet zeggen en herhaalde ook hier de volkomen overbodige verzekering dat hij geen rechtsgeleerde was en dat „rechtsgeleerde quaestiën van dergelijken aard als de onderwerpelijke door hem niet grondig konden worden beoordeeld." Maar hoe was de minister dan toch aan de 2e alinea gekomen? In vroegere reglementen was wel het beginsel der eerste alinea opgenomen maar het overige van artikel 53 was een novum, door niets gerechtvaardigd. THORBECKE stelde voor alinea 2 te doen vervallen maar het amendement werd verworpen; de kamer wilde de voorwaarde van 's hofs advies niet prijs geven, hoe irrationeel ook, wat VAN NISPEN te kennen gaf en VAN RAPPARD zag er een waarborg in dat niet uit louter gunst zou worden gedispenseerd; alsof de waarborg der overeenstemming van den raad van Indië niet voldoende ware. De geheele beteekenis van alinea 2 is dan ook gelegen in den eisch dat het advies van het hof altijd noodig is, niet alleen in rechtszaken, maar in alle zaken zoodra er sprake is van eene koloniale ordonnantie waarbij niet uitdrukkelijk bevoegd is verklaard om van eenige bepaling er van te dispenseeren. De overeenstemming met den raad van Indië, zou, al was dit niet uitgedrukt, toch noodig zijn om de beginselen van het regeeringsreglement ten opzichte der wetgeving, waarop nu echter door alinea 2 van artikel 53 eene eenige uitzondering

is gemaakt; alinea 2 ziet uitsluitend op ééne species van algemeene verordeningen, op koloniale ordonnantiën, waaromtrent nog wel in 1858 door het opperbestuur moest worden verklaard dat dit waren verordeningen door den gouverneur-generaal vastgesteld! En dat terwijl PAHUD gouverneur-generaal was, de auteur en verdediger van het regeeringsreglement!

Resumeeren we nu het artikel dan zien we dat de gouverneur-generaal in overeenstemming met den raad van Indië dispensatie kan verleenen van eenige bepaling opgenomen in eene wet, in een koninklijk besluit of in eene koloniale ordonnantie indien de bevoegdheid daarin uitdrukkelijk is toegekend; dat de gouverneur-generaal alsdan, waar het rechtszaken betreft, onder welke ruime benaming schier alles valt, het advies van het hooggerechtshof moet vragen; dat de gouverneur-generaal van elke bepaling van eene door hem vastgestelde ordonnantie kan dispenseeren ook al is dit daarin niet uitgedrukt maar dan behalve de overeenstemming van den raad van Indië altijd, onverschillig of 't rechtszaken geldt of niet, 's hofs advies vragen moet.

Bij het vragen van dispensatie moet het verzoek daartoe door den belanghebbende worden ingediend bij het hoofd van gewestelijk bestuur die het aan de regeering doorzendt; deze vorm werd bepaald om de behandeling te bespoedigen.

Is de gouverneur-generaal bevoegd om dispensatie te verleenen van ordonnantiën, resolutiën, besluiten of publicatiën door de vroegere commissarissen-generaal vastgesteld? Artikel 132 alinea 1 R R heeft die alle gehandhaafd en artikel 24 heeft ze met koninklijke besluiten gelijk gesteld om de redenen bij de toelichting van dat artikel ontwikkeld; die gelijkstelling geschiedde juist om ze als regel te onttrekken aan de indische regeering; artikel 24 geeft haar alleen het recht om ze op eigen gezag in dringende omstandigheden buiten werking te stellen met de gevolgen in artikel 26 omschreven; alleen die bevoegdheid is toegekend aan den gouverneur-generaal, geene andere, speciaal niet de bevoegdheid om daarvan dispensatie te geven; artikel 53 alinea 2 geeft alleen het recht te dispenseeren van ordonnantiën, in de beteekenis die deze term heeft krachtens artikel 31 R R. Indien nu in een dier verordeningen, resolutiën, besluiten of publicatiën van de commissarissen-generaal de gouverneur-generaal aangewezen is als de macht tot dispensatie bevoegd dan geldt daarvoor wat ook geldt voor koninklijke besluiten en wetten, en is de gouverneur-generaal thans tot dispensatie ook daarvan bevoegd omdat ze de delegatie bevatten op hem; maar is dit niet het geval dan zal alleen de Koning dispensatie kunnen verleenen om de gelijkstelling die de wetgever gewild heeft met koninklijke besluiten.

Enkel als curiosum verdient vermelding dat er een minister van koloniën is geweest die in de tweede alinea las in plaats van ordonnantie, algemeene verordening! De tegenstelling van de tweede met de eerste alinea, de aard der verschillende bevoegdheden, de betee-

kenis van artikel 53, van artikel 31, van artikel 20, van artikel 24, ja het geheele samenstel der bevoegdheid van de drie koloniale wetgevers was blijkbaar dien bewindsman onbekend gebleven. Verander ordonnantie in algemeene verordening, wat natuurlijk ten eenenmale ongeoorloofd is, en men verkrijgt een artikel zóó dwaas dat we er niet verder bij hebben stil te staan. Maar het ongeloofelijke feit bestaat dat een minister van koloniën de machtiging des Konings uitlokte om voor het woord ordonnantie in de wet door de indische regeering te doen lezen: algemeene verordening, dat wil dan zeggen dat de minister op eigen houtje een heel ander artikel in het regeeringsreglement wilde brengen met heel andere bevoegdheden en met een geheel ander stelsel dan het bestaande artikel 53 erkent; dat curieuse feit gebeurde in 1861! het spreekt van zelve dat het elk rechtsgevolg missen moest, maar volgens die machtiging zou dan, niet artikel 53 R R, maar het denkbeeldige artikel van den minister, luiden als volgt: De gouverneur-generaal heeft de macht om dispensatiën te verleenen in de gevallen bij de algemeene verordeningen omschreven en in de gevallen daarbij niet omschreven, voor zooveel rechtszaken betreft na gehoord advies van het hooggerechtshof en voor zooveel geene rechtszaken betreft na gehoord advies van het hooggerechtshof! *Risum teneatis!*

---

## Artikel 54.

**De Gouverneur-Generaal verleent, in naam des Konings, zeebrieven aan schepen en vaartuigen, op de Europeesche wijze getuigd. Vaartuigen op de inlandsche wijze getuigd, worden van jaarpassen voorzien; een en ander overeenkomstig reeds vastgestelde of nader vast te stellen algemeene verordeningen.**

---

Zeebrieven zijn te onderscheiden van jaarpassen; het criterium welk vaartuig een zeebrief en welk een jaarpas behoeft is de wijze van tuigage; dit criterium geeft artikel 54 R R zelf aan. Alle overige regelen worden overgelaten aan eene algemeene verordening voor wat aangaat beide; de slotwoorden: een en ander enz. slaan op al wat voorafgaat; dat de reeds vastgestelde algemeene verordeningen hierop betrekkelijk hare kracht niet verloren behoefde het artikel niet te herinneren; artikel 132 alinea 1 bevat daarvoor het algemeen geldende beginsel.

De bescherming met de uitgifte speciaal van zeebrieven verleend, door deze alleen uit te geven aan schepen die in Nederland of in Nederlandsch-Indië gebouwd waren en waardoor de nationale scheepsbouwkunde werd bevoordeeld, in verband met de consignatiën der talrijke producten van het gouvernement verkregen door de gedwongen cultures, het gemis van de vele stoomvaartlijnen, de hiermede gepaard gaande materiëele voordeelen kwamen der nationale scheepvaart zeer ten goede. In het regeeringsreglement van 1836 werd den gouverneur-generaal bij artikel 97 in het bijzonder de plicht opgelegd tot aanmoediging van den scheepsbouw en van de zeevaart, doch deze verdween met het bestaande regeeringsreglement; in dat van 1836 hadden de artikelen 26 en 97 alinea 2 betrekking op het thans door artikel 54 geregelde onderwerp; de gouverneur-generaal was bevoegd om in naam des Konings zeebrieven te verleenen doch enkel aan schepen die in Nederlandsch-Indië te huis behoorden terwijl de voorwaarden waarop de koloniale zeebrieven konden worden verkregen aan nadere bepalingen werden onderworpen. De beschermende eisch door artikel 26 R R van 1836 gesteld komt niet meer voor in het tegenwoordig artikel 54. Voor het eerst kwam de daarin bedoelde algemeene verordening tot stand in 1858 toen een reglement werd gemaakt op de zeebrieven en jaarpassen waarin het beschermende stelsel tot dusver gevolgd verlaten werd;

in het monopolie dat de nederlandsche koopvaardij feitelijk jaren lang had genoten vermits de handel wel geheel bij haar moest terecht komen werd in 1858 een bres gemaakt, edoch het verviel toen nog niet geheel want als schepen van elders, niet te huis behoorende in Nederland of in Nederlandsch-Indië een zeebrief vroegen waren ze aan meer bezwarende voorwaarden onderworpen. De protectie bleef, doch de vorm waarin ze werd verleend was niet zoo krachtig meer; een gevolg van de veldwinnende vrijhandelsbeginselen die vooral na 1850 zich in Nederland deden gelden. Wat er aan protectie nog was overgebleven verdween geheel in 1874 toen de algemeene verordening van 1858, die een uitvloeisel was van artikel 53 R R, werd vervangen door eene andere, een koninklijk besluit, genomen op voordracht van den minister FRANSEN VAN DE PUTTE die er in 't bijzonder toe heeft medegewerkt om in Nederland en zijne koloniën, archiprotectionistisch gezind en in merg en been doortrokken van de zucht naar gouvernementeelen steun, de vaan van den vrijhandel te verheffen doch waardoor beiden tevens in eene uiterst geïsoleerde positie zijn geraakt in betrekking tot andere natiën. De bepalingen die de uitgifte der zeebrieven beheerschen in Indië hebben dan ook het kenmerk van groote vrijgevigheid, al te groote zelfs.

De zeebrief is het bewijs voor de nationaliteit van het schip en geeft het recht tot het voeren van onze nationale vlag, derhalve recht op onze bescherming als die wordt aangerand, bedreigd of beleedigd. Van eene koloniale mogendheid als Nederland is uitteraard de zeebrief zeer gewild, het varen onder onze neutrale vlag kan vooral in tijden van beroering van groot gewicht zijn, maar ook in gewone tijden is het recht van veel belang om onder nederlandsche vlag te varen vermits die, waar ook ter wereld, overal met eerbied wordt begroet. Een zeebrief wordt aan een schip dat op europeesche wijze is getuigd verleend door den gouverneur-generaal in naam der Koningin omdat Deze het opperbestuur uitoefent der buitenlandsche betrekkingen; de zeebrief toch heeft een internationaal karakter; hij wordt alleen afgegeven aan zeeschepen waaronder zijn te verstaan alle schepen en vaartuigen, varende buiten de tonnen in zee, met uitzondering echter van alle vaartuigen ten behoeve van 's lands dienst; reddingsvaartuigen; binnenschepen die niet als regel buiten de tonnen varen; alle vaartuigen minder dan een last metende; visschersvaartuigen; vaartuigen van zeilvereenigingen of jachtclubs wier reglementen zijn erkend. Om een zeebrief te kunnen krijgen moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan: het schip moet sedert 1888 voor meer dan de helft in eigendom toebehooren 1°. aan een ingezetene van Nederland of Nederlandsch-Indië, 't eerste te beoordeelen naar de wet van 28 Mei 1869 nederlandsch staatsblad no. 96, het tweede naar artikel 106 R R; of 2°. aan eene reederij gevestigd in N. I.; of 3°. aan eene vennootschap onder eene firma dan wel eene commanditaire hetzij in Nederland hetzij in Indië gevestigd mits sedert 1888 minstens de helft der vennooten onder firma of

der aansprakelijke beheerende vennooten ingezetenen zijn van Nederland of van Indië; of 4° van eene naamlooze vennootschap of eene vereeniging, wier statuten of reglementen wettig zijn erkend, en sedert 1888 mits minstens de helft der bestuurders ingezetenen zijn van Nederland of van Indië. In elk geval moeten de eigenaren die in Nederland zijn gevestigd in Indië worden vertegenwoordigd, terwijl het bestuur over de in artikel 330 van het wetboek van koophandel opgenoemde zaken altijd in Indië moet gevoerd worden. De zeebrief wordt alleen uitgereikt op eene schriftelijke met eede bevestigde verklaring dat het schip voldoet aan de bovengenoemde voorwaarden; deze verklaring wordt afgelegd door den eigenaar of door hem die reederij, vennootschap of vereeniging rechtens vertegenwoordigt en tot het beëedigen dier verklaring moet de belanghebbende zich bij verzoekschrift wenden tot het hoofd van gewestelijk of van plaatselijk bestuur van zijne woonplaats en daarbij overleggen de te beëedigen verklaring, den meetbrief, den koop- of bijlbrief, en ook het bewijs van in- of overschrijving in de openbare registers als dit om de grootte wettelijk werd geëischt. De thans van kracht zijnde formulieren voor die verklaring ter verkrijging van een zeebrief, ook van een jaarpas, zijn opgenomen in staatsblad 1888 no. 168. Hapert er iets aan de documenten of ontbreken er of blijkt dat het schip niet voldoet aan de voorwaarden om een zeebrief te kunnen erlangen dan weigert het hoofd van gewestelijk of van plaatselijk bestuur den eed af te nemen en geeft hij eene afwijzende gemotiveerde beschikking op het verzoekschrift. Is alles in orde dan neemt hij den eed af en constateert deze eedsaflegging op de aangeboden verklaring en deze moet met den meetbrief gevoegd worden bij de aanvrage om een zeebrief die tot den gouverneur-generaal wordt gericht doch uitsluitend door tusschenkomst van de hoofden van gewestelijk bestuur die de stukken zendt aan den directeur van financiën tot wiens departement de behandeling der zeebrieven behoort. De hoofden van gewestelijk bestuur en sedert 1892 ook de assistent-resident van Gorontalo zijn echter bevoegd om in afwachting der beslissing van den gouverneur-generaal, waardoor de toezending van den zeebrief uitteraard vertraging kan ondergaan, af te geven een certificaat voor bepaalde reizen naar eene of meer daarin uitgedrukte havens maar binnen Nederlandsch-Indië; zulk een certificaat moet dan binnen acht dagen na aankomst in die haven worden ingeleverd maar kan door het hoofd van gewest waarin die haven is gelegen door een nieuw worden vervangen onder hetzelfde voorbehoud; het certificaat rechtigt dan alleen om de daarin aangewezen haven of havens aan te doen tenzij door zee-évènementen eene noodhaven moet worden binnengeloopen. Is de zeebrief door den gouverneur-generaal in naam der Koningin verleend en aan den belanghebbende uitgereikt tegen betaling der kosten dan mag er alleen gebruik van gemaakt worden als eerst de schipper, generieke benaming voor gezagvoerder, zijne handteekening in tegenwoordigheid van den havenmeester op den zeebrief onderaan heeft

geplaatst en de havenmeester daaronder gecertificeerd heeft dat die handteekening in zijne tegenwoordigheid is gesteld. Ditzelfde wordt gevorderd ingeval een certificaat wordt verstrekt als bovenbedoeld. De zeebrief vervalt: 1° door verloop van vier jaren na den dag der uitgifte maar expireert die tijd terwijl het schip buiten Indië is dan blijft de zeebrief van kracht tot aan de terugkomst; de aanvraag om een nieuwen zeebrief kan ook geschieden in de laatste drie maanden vóór de expiratie en alsdan wordt de nieuwe zeebrief uitgereikt tegen inwisseling van den vorigen; 2° door naamsverandering van het schip, in welk geval op aanvraag een nieuwe zeebrief wordt verstrekt en dan moet de vervallen zeebrief met de verklaring en den meetbrief gevoegd worden bij de aanvrage; hetzelfde kan plaats hebben als blijkt dat de oorspronkelijke zeebrief buiten schuld is verloren gegaan of niet kan worden overgelegd; 3° wanneer de eigendom van het schip niet meer voldoet aan de voorwaarden of het bestuur der zaken in artikel 330 W. v. K. opgenoemd niet meer in Indië wordt gevoerd; 4° als het schip gebruikt wordt tot kaapvaart, zeeroof, strandroof of slavenhandel, 't eerste omdat dit sedert het tractaat van Parijs verboden is, het overige omdat dit misdrijf oplevert; 5° als het schip wordt gesloopt, door schipbreuk of stranding vergaat, verbrandt of door zeeroovers of vijanden genomen wordt, omdat dan het object dan wel het doel van den zeebrief vervalt. Een vervallen zeebrief moet door den schipper bij aankomst in eene N. I. haven onmiddellijk tegen reçu worden ingeleverd bij den havenmeester of dengeen die als zoodanig fungeert die den zeebrief zendt aan het hoofd van plaatselijk bestuur en deze zendt dien per eerste postgelegenheid op aan het hoofd van gewestelijk bestuur die den vervallen zeebrief doet toekomen aan den directeur van financiën, waarbij steeds de reden waarom de zeebrief is vervallen moet worden opgegeven. Als een schip buiten Indië vergaat, wordt verkocht of gesloopt dan rust de verplichting tot inzending aan de indische regeering op den nederlandschen consulairen ambtenaar of gezant. Ook kennen we voorloopige en buitengewone zeebrieven; een voorloopige zeebrief kan worden verleend òf door den gouverneur-generaal òf door den minister van koloniën als een schip wordt gekocht of gebouwd buiten Indië voor rekening van de hierbovengenoemde categorieën aan wie het schip voor meer dan de helft in eigendom moet toebehooren, en dan is zulk een voorloopige zeebrief geldig voor den daarin uitgedrukten tijd die nooit langer mag zijn dan vier jaren; zoodra nu het schip in Indië aankomt moet bij de inklaring die voorloopige zeebrief worden ingetrokken en op de gewone wijze door een definitieve worden vervangen. Een buitengewone zeebrief kan alleen worden verleend door den gouverneur-generaal aan een schip dat in Indië is gebouwd, gekocht of uitgerust voor rekening van private personen, van reederijen of handelsvennootschappen die buiten Indië zijn gevestigd ten einde dan het schip onder nederlandsche vlag naar het land

zijner bestemming te vervoeren doch daar aangekomen moet de buitengewone zeebrief direct worden ingezonden aan de indische regeering door tusschenkomst van den consulairen ambtenaar of van den gezant en betreft het Nederland door den minister van koloniën. Wordt tusschentijds, tijdens de reis van Indië naar de bestemmingsplaats, misbruik gemaakt van den buitengewonen zeebrief of zelfs maar misbruik vermoed dan is de nederlandsche consulaire ambtenaar ter plaatse waar het schip mocht binnenloopen verplicht tot intrekking.

Te onderscheiden van zeebrieven zijn de jaarpassen, die verleend worden aan vaartuigen op de inlandsche wijze getuigd. De naam zelf duidt den duur der geldigheid aan; een jaarpas wordt verleend van wege den gouverneur-generaal en tot het afgeven van een eersten jaarpas zijn bevoegd de hoofden van gewestelijk bestuur, de assistent-residenten van Soemenep, van Banjoewangie, van Siboga, van Bengkalis, van Sambas, van de Oosterdistricten van het gouvernement Celebes en onderhoorigheden, van Gorontalo, en ook de controleur van Saleijer. Het verzoek om een eersten jaarpas moet schriftelijk worden gedaan, vrij van zegel voor vaartuigen metende vijf last en daarbeneden, daarboven op zegel; bij dat verzoek om voor 't eerst een jaarpas te erlangen moeten worden overgelegd de volgende documenten: 1°. het bewijs van eigendom of als de grootte van het vaartuig dit medebrengt het bewijs van in- of overschrijving in de openbare registers; 2°. eene in handen van het hoofd van gewestelijk of van plaatselijk bestuur beëedigde verklaring van den eigenaar, een der vennooten of bestuurders, volgens model; 3°. opgave van soort en naam van het vaartuig; 4°. de meetbrief; 5°. opgave van den naam van den gezagvoerder; 6°. opgave van het getal opvarenden; 7°. opgave van de bewapening en ammunitie. De ambtenaren met het verleenen der eerste jaarpassen belast hebben nu alleen na te gaan of aan die voorwaarden wordt voldaan, hapert er iets aan dan mag de jaarpas niet worden uitgereikt en geeft de ambtenaar eene afwijzende beschikking op het verzoekschrift en moet die motiveeren. De jaarpas vervalt op den laatsten December van elk jaar onverschillig wanneer de eerste is uitgereikt, doch ook hier blijft de pas van kracht tot de aankomst in eene haven in N. I. als het vaartuig op 31 December onder zeil is. Verder vervallen de jaarpassen om dezelfde redenen als de zeebrieven. Een vervallen jaarpas moet binnen acht dagen na aankomst in eene N. I. haven waar een europeesch ambtenaar is gevestigd bij hem worden ingeleverd. Een jaarpas die is vervallen door het verstrijken van den tijd, dus op 1 Januari, en een die vervallen is door verandering van naam of soort van het vaartuig, kan worden verwisseld tegen een nieuwen doch dan behoeft het verzoek daartoe niet schriftelijk te geschieden maar is eene mondelinge aanvrage en nu bij het hoofd van gewestelijk of van plaatselijk bestuur voldoende; de vervallen jaarpas moet worden ingeleverd anders mag geen nieuwe worden uitgereikt en tevens moet het eigendomsbewijs en de

beëedigde verklaring, die noodig was tot het verkrijgen van den eersten jaarpas, worden vertoond. Blijkt dat een bestaande jaarpas is verloren gegaan of niet kan worden overgelegd dan kan de ambtenaar toch een nieuwen afgeven als hij aan de goede trouw van den aanvrager niet twijfelt. Stel er zijn geene termen om een nieuwen jaarpas te geven en de ambtenaar weigert dien dan kan het hoofd van gewestelijk of van plaatselijk bestuur den schipper schriftelijk vergunnen naar zijne bestemmingsplaats te verzeilen dan wel naar eene andere haven om de lading daar te lossen. Nooit mag een zeebrief of jaarpas worden afgegeven aan schepen op voet van oorlog uitgerust natuurlijk, want onze neutrale vlag zou dan niet meer vreedzamen handel of scheepvaart dekken maar partij kiezen; evenmin aan schepen waarvan vermoed wordt dat zij op voet van oorlog zullen worden uitgerust en dus onze neutraliteit in gevaar brengen. Bij het in- en uitvaren van nederlandsch-indische havens of zeegaten, zijn alle schippers, zoowel van vreemde als van N. I. schepen, verplicht om aan de ambtenaren met de in- en uitklaring belast, en welke die zijn zal artikel 130 R R ons leeren, te vertoonen een zeebrief, jaarpas of ander geldig bewijs der nationaliteit van het schip; het laatste ziet op vreemde schepen en dus kan dat bewijs in vorm verschillen van den vorm voor de nederlandsch-indische zeebrieven en jaarpassen vastgesteld bij de formulieren in staatsblad 1874 no. 151 juncto staatsblad 1882 no. 48; ter beoordeeling van de geldigheid van het bewijs der nationaliteit van het vaartuig moet de ambtenaar den vorm kennen waarin zulk een bewijs geldig wordt uitgereikt in het land van oorsprong van het vaartuig en is daaraan voldaan dan wordt aan dat bewijs ook in Nederlandsch-Indië dezelfde kracht toegekend als aan onzen zeebrief of jaarpas, op grond van artikel 18 der algemeene bepalingen van wetgeving dat den regel van internationaal recht *locus regit actum* bevat. Wanneer nu een binnenvallend vaartuig geen zeebrief, jaarpas of een daarmede gelijkstaand bewijs kan vertoonen of het is niet volgens den vorm, dan mogen onze ambtenaren het schip niet uitklaren, d. w. z. niet verklaren dat het uit de haven mag vertrekken en zijn zij bevoegd het aan te houden totdat het document is overgelegd, maar nu kan, doch alleen het hoofd van gewestelijk bestuur, vergunning verleenen onder de door hem te stellen voorwaarden dat het schip naar zijne bestemmingsplaats binnen Indië kan vertrekken of om in eene andere haven de lading te lossen. Wanneer blijkt dat zeebrief, jaarpas of bewijs vervallen is of ongeldig dan moet de ambtenaar die het schip uitklaart het stuk intrekken. De overtredingen en de straffen te dezer zake zijn de volgende: met eene geldboete van *f* 200 tot *f* 3000 al of niet gepaard met gevangenisstraf van 1 maand tot 2 jaren, naar de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd ter beoordeeling van den rechter, is strafbaar de schipper die de nederlandsche vlag voert *a* zonder zeebrief, vergunning, jaarpas of certificaat overeenkomstig de wettelijke

voorschriften opgemaakt; *b* wel voorzien van zeebrief, vergunning, jaarpas of certificaat maar niet op de wettelijk voorgeschreven wijze door hem onderteekend noch door den havenmeester of anderen bevoegden ambtenaar bekrachtigd; *c* voorzien van zeebrief, vergunning, jaarpas of certificaat die vervallen zijn; *d* of die afgegeven zijn ten name van een ander schip. Met eene geldboete van *f* 200 tot *f* 1500 en gevangenistraf van 1 tot 3 jaren samen of afzonderlijk, is strafbaar het met eede bevestigen eener geheel of gedeeltelijk onware verklaring ter verkrijging van een zeebrief of jaarpas. Alleen met geldboete van *f* 100 tot *f* 2000 wordt gestraft het niet inzenden van vervallen zeebrieven, jaarpassen of certificaten op de wettelijk voorgeschreven wijze. Overtreding van elke andere bepaling van staatsblad 1874 no. 113 is bedreigd met geldboete van *f* 50 tot *f* 1000. Strafrechtelijk aansprakelijk is de schipper of die als zoodanig fungeert. De overtredingen kunnen worden geconstateerd door de daartoe bij de indische strafvordering aangewezen ambtenaren, op Java en Madura 1°. de residenten 2°. de assistent-residenten 3°. de europeesche en inlandsche ambtenaren van het openbaar ministerie 4°. de havenmeesters, die daartoe in het bijzonder zijn aangewezen; op de Buitenbezittingen 1°. door de hoofden van gewestelijk bestuur 2°. die van plaatselijk bestuur 3°. de europeesche en inlandsche officieren van justitie 4°. de magistraten 5°. de havenmeesters. Wanneer nu van het strafbare feit dat eene overtreding oplevert proces-verbaal wordt opgemaakt dan heeft dit alleen bewijskracht in rechten als aan het slot daarvan de sacramenteele formule wordt gebezigd: „Aldus opgemaakt op den eed bij den aanvang mijner bediening gedaan" en daarna onderteekend. Dit geldt echter niet voor rechterlijke ambtenaren dus niet voor de europeesche en inlandsche officieren van justitie wier procesverbalen ook zonder die vermelding rechtens bewijskracht hebben. De andere genoemde ambtenaren moeten het procesverbaal onmiddellijk toezenden aan den europeeschen of inlandschen officier van justitie van hun ressort ter verdere vervolging. In de gevallen nu waarin alleen geldboete is bedreigd en dus bij overtreding der bepalingen van het koninklijk besluit betreffende de zeebrieven en jaarpassen, met uitzondering der overtredingen waarop tevens gevangenisstraf bedreigd wordt, heeft de delinquent krachtens de indische strafvordering de bevoegdheid om eene strafvervolging te voorkomen door betaling van het maximum der bedreigde geldboete en van de gemaakte gerechtskosten; is hij justitiabel voor den raad van justitie dan op machtiging van den officier van justitie, is hij justitiabel voor den landraad dan op machtiging van den resident op Java en Madura en van den president van den landraad op de Buitenbezittingen. Alle overtredingen toch moeten worden berecht bij den raad van justitie als de gezagvoerder van het vaartuig niet is inlander of oostersche vreemdeling, is hij dat wel dan voor den landraad.

Bijzondere bepalingen zijn van kracht voor sommige streken der

Buitenbezittingen; krachtens de ordonnantie van staatsblad 1890 no. 230 is het aan alle vaartuigen zonder onderscheid verboden om zich binnen het zeegebied van het landschap Perlak en onderhoorigheden (Oostkust van Atjeh) te vertoonen zonder voorzien te zijn van een pas afgegeven door het het hoofd van plaatselijk bestuur te Edi; overtreding van dit voorschrift is bedreigd met eene geldboete van *f* 1000 tot *f* 10.000 met of zonder verbeurdverklaring van de zich aan boord bevindende goederen; het vaartuig is aansprakelijk en derhalve executatel voor de opgelegde straf en kosten; de betaalde boete en de opbrengst der verbeurdverklaarde goederen komen ten voordeele van de equipage van het marineschip dat het vaartuig aanhield en worden verdeeld door den kommandant van dat schip. Is het aannemelijk dat de gezagvoerder onbekend was met het verbod dan wordt de ordonnantie niet toegepast mits het vaartuig onmiddellijk het zeegebied van Perlak verlaat; dit is eene uitzondering bij koloniale ordonnantie gemaakt op den algemeenen regel van artikel 25 alinea 1 der algemeene bepalingen van wetgeving voor N. I. die bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

De bijzondere bepalingen vastgesteld voor Bonerate en Kalaoe (Saleijer) bij de ordonnantie van staatsblad 1863 no. 75 zijn vervallen door de algemeene regeling bij het koninklijk besluit van staatsblad 1874 n°. 113 ter voldoening aan artikel 54 R R waardoor de speciale regeling die eene afwijking aannam van de vroegere algemeene van 1868 met intrekking van deze tevens ophield kracht te hebben.

Bij een gouvernementsbesluit opgenomen in staatsblad 1865 n°. 87 werden modellen vastgesteld voor de zeebrieven en jaarpassen door den Sultan van Koetei af te geven en diezelfde modellen werden bij staatsblad 1868 n°. 49 vastgesteld voor de inlandsche vorsten ter Oostkust van Sumatra, en bij staatsblad 1880 n°. 156 voor den inlandschen vorst van Kotawaringin (Z. en O. afdeeling van Borneo).

Evenmin als een zeebrief hebben de op pagina 136 genoemde categorieën van vaartuigen een jaarpas noodig; al die vaartuigen, behalve die in dienst zijn van den lande, hebben echter alvorens zee te mogen kiezen een pas noodig af te geven door het hoofd van plaatselijk bestuur waar het vaartuig te huis behoort; de pas wordt kosteloos en op ongezegeld papier uitgereikt en is geldig voor één jaar doch vervalt als het vaartuig van eigenaar of bestemming verandert; ook deze pas rechtigt tot het voeren van de nederlandsche vlag; is zulk een vaartuig niet voorzien van deze pas dan is de eigenaar strafbaar met eene boete van hoogstens *f* 50 zoodat al naarmate van den landaard van den eigenaar deze overtreding wordt berecht voor den bevoegden europeeschen of inlandschen rechter die verschillend is op Java en de Buitenbezittingen.

De hier besproken regelingen gelden enkel voor die streken, zeeën en wateren waar de algemeene verordeningen waarbij ze tot stand kwamen toepasselijk zijn en dat is door de bepaling van artikel 27 alinea 2 niet het geval in zelfbesturende rijken en vermits deze

vooral op de buitenbezittingen vrij talrijk zijn vallen de vaartuigen te huis behoorende in die zelfstandige rijken niet onder onze regelingen; meermalen is het denkbeeld geopperd om het daarheen te leiden dat ook die vaartuigen voorzien moeten zijn van zeebrieven of jaarpassen afgegeven overeenkomstig de voorschriften die een uitvloeisel zijn van artikel 54 R R; verwezenlijking van dit denkbeeld waarop ook in de kamer werd aangedrongen is zeker wenschelijk omdat onze regelingen nu maar kracht hebben voor een deel van de scheepvaart in Indië en de indische regeering zal dan ook blijkens de memorie van beantwoording bij de indische begrooting voor 1895 de noodige stappen doen tot voorbereiding die dan tengevolge kunnen hebben een beding waarbij de zelfbesturende vorsten of hoofden de toepasselijkheid van artikel 54 erkennen en zich daaraan voor hunne onderdanen onderwerpen; als uitvloeisel daarvan kunnen dan speciale regelingen worden gesteld voor zooveel de bestaande niet onvoorwaardelijk daar toepassing kunnen vinden.

## Artikel 55.

De bescherming der inlandsche bevolking tegen willekeur, van wien ook, is een der gewigtigste pligten van den Gouverneur-Generaal.

Hij zorgt, dat de besturende ambtenaren de daaromtrent bestaande of nader uit te vaardigen verordeningen stiptelijk nakomen, en dat den inlanders overal gelegenheid gegeven worde om vrijelijk klagten in te leveren.

---

In dit artikel is een regeeringsbeginsel nedergelegd van groot gewicht en opzettelijk niet enkel in de instructie maar in het regeeringsreglement zelf. Het werd al nadrukkelijk op den voorgrond gesteld in de proclamatie vol pathos waarmede de commissarissen-generaal in 1816 het bestuur aanvaardden in naam des Konings over „deze bezittingen Hem door eenen grootmoedigen en rechtvaardigen bondgenoot wedergegeven." Het figureerde in alle vroegere regeeringsreglementen, ook in artikel 98 van dat van 1836 onder vigeur waarvan het als eene bittere ironie klonk, maar het stond er en de weinigen die zich om de ver gelegen bezittingen met haar millioenental bewoners bekommerden konden er meê worden gesust; de inhoud van artikel 98 was zelfs veel krachtiger dan die van het bestaande artikel 55, en de tweede alinea toont aan hoe erg de toestand moet zijn geweest. De vroegere regeeringsreglementen drukten dien op vrij ruwe wijze uit door met zoovele woorden alle geldafpersingen, knevelarijen en willekeurige beschikking over des inlanders persoon, goed en arbeid te verbieden; de terminologie is nu verzacht niet omdat men in 1854 van oordeel was dat die „misdaden" zooals ze genoemd werden niet meer voorkwamen, de debatten over ons artikel toonen het tegendeel duidelijk aan en stellen in het licht dat men te dezen aanzien allerminst optimistisch gestemd was, maar omdat zulke vage termen die zoo vaak *nuda praecepta* waren gebleken zich toch allen oplosten in het algemeene voorschrift dat de bescherming der inlandsche bevolking is een der gewichtigste plichten, VAN HÖEVELL en anderen noemden het de eerste plicht van den gouverneur-generaal. Het oorspronkelijke regeeringsvoorstel onderging eene wijziging door weglating van de woorden „en van welken aard ook" na „van wien ook" die in het

II^e ontwerp werden weggelaten, waarom werd niet gezegd. In de memorie van toelichting op het I^e ontwerp zei de regeering dat de bestaande bepaling tot bescherming der inlandsche bevolking was versterkt en uitgebreid wat, als men artikel 98 van het regeeringsreglement van 1836 opslaat, niet juist was zoo als het voorloopig verslag opmerkte, waarin werd te kennen gegeven dat het tegenwoordige artikel niets anders was dan eene paraphrase, eene andere lezing er van, eene raadgeving door geene sanctie verzekerd. velen meenden dat meer afdoende voorschriften noodig waren om het doel te bereiken van bescherming der inlandsche bevolking, tot dusverre eene bescherming alleen op papier; anderen achtten het artikel overbodig, oordeelende dat het daarin voorgeschrevene van zelf sprak en zagen in zulk eene herinnering van hetgeen plicht is iets vernederends omdat er uit moest worden afgeleid dat tot nu toe die plicht niet zwaar gewogen had; de algemeene zienswijze kwam hierop neder: òf het artikel is overbodig en gaat te ver òf het gaat niet ver genoeg om wezenlijke verbetering te verkrijgen; zij die vóór het opnemen van dezen plicht in het regeeringsreglement zich verklaarden en zulk eene gebiedende vermaning noodig keurden, wilden er meer klem bijzetten en er aan toevoegen dat binnen een zeker aantal jaren na de inwerkingtreding van het regeeringsreglement de voorschriften die bescherming van den inlander beoogden zouden moeten worden herzien en versterkt en de naleving er van door strenge strafbedreiging verzekerd en pertinent werden aan de regeering deze vragen gesteld, ten eerste: hoe groot is het aantal ambtenaren dat thans den gouverneur-generaal helpt in zijn plicht om de inlandsche bevolking tegen willekeur te beschermen, — eene ondeugende valstrik waar de regeering niet inliep — ten tweede: op welke wijze het toezicht op de inlandsche hoofden was geregeld; ten derde: of de afschaffing der cultuurprocenten niet tot de meest gepaste middelen zou behooren om de willekeur te verminderen; ten slotte: welke middelen zal de regeering nevens het platonische artikel 55 aanwenden tot daadwerkelijke bescherming? Het antwoord was op de eerste vraag nog al handig: alle ambtenaren zonder onderscheid moeten den gouverneur-generaal in de nakoming van dien eersten plicht ter zijde staan; wat het toezicht betreft, daarvoor werd verwezen naar de toen van kracht zijnde instructiën voor de europeesche en inlandsche besturende ambtenaren; de cultuurprocenten hingen nauw samen met het cultuurstelsel, wat men in 1867 echter anders begrepen heeft; op de vierde vraag was het antwoord ontwijkend, de regeering stelde zich eene reeks van maatregelen voor die ze niet noemde en waarvan zij de voornaamste, die ze wel noemde, achtte de verbetering van het ambtenaarscorps; de regeering erkende dat er misbruiken, en vele, bestonden maar zij betwijfelde of het regeeringsreglement bestemd was om de maatregelen tot het tegengaan van al de verkeerdheden te weren en in deze wet van beginselen achtte zij alleen noodig dat de wetgever zich doordrongen

toonde van belangstelling in de bevolking en die den gouverneur-generaal oplegt voor wien het als eerste plicht gelden moest de welvaart der inheemsche bevolking te bevorderen, te haren opzichte de onveranderlijke wetten der rechtvaardigheid na te leven en te waken tegen misbruiken en willekeur. Het voorloopig verslag van de nieuwe kamer is omtrent dit onderwerp zeer uitvoerig en over het geheel was men niet bevredigd door 's ministers antwoord en werd het artikel ongenoegzaam geacht om de bestaande misbruiken, waaronder de inlandsche bevolking gebukt ging, te keeren; de voordeelen werden uiteengezet gelegen in een fundamenteel voorschrift dat niet enkel de misbruiken zou aantasten maar ook de instellingen die ze hadden doen ontstaan; vooral werd de dwaling bestreden en de zucht om de misbruiken altijd te schuiven op de inlandsche hoofden waar juist de handelingen van europeesche ambtenaren moesten worden gebrandmerkt; gewezen werd op de noodzakelijkheid dat de europeesche ambtenaren een goed voorbeeld gaven dat de inlandsche hoofden even gaarne zouden volgen als het slechte tot dusver gegeven en dat waar de europeesche ambtenaren voorgingen kwade praktijken na te laten de inlandsche zeker zouden volgen, en dat vooral door die voorbeelden afkeurenswaardige handelingen werden voorkomen. Maar vooral bij de openbare beraadslaging moest dit punt in 't bijzonder wel ampel ter sprake komen: het debat was een steekspel tusschen de corypheeën van de conservatieve en de liberale partij. VAN HOËVELL, op een vurig strijdros de parlementaire arena betredende, opende den kampstrijd; hem volgden in het strijdperk goed geharnaste veteranen als BAUD en ROCHUSSEN en de nobele SLOET TOT OLDHUIS; daartusschen bewoog de minister zich behoedzaam. Het belangrijk resultaat van schriftelijk en mondeling debat was tweeledig: het bestaan van erge misbruiken, van ergerlijke willekeur jegens de inlandsche bevolking werd erkend en eenstemmig wilde men die tegengaan al was het oordeel over de middelen verschillend. En deze is de moreele beteekenis der opneming van artikel 55, de moreele verplichting die vaak krachtiger werkt dan eene die met eene sanctie omgeven is, dat den gouverneur-generaal met eenstemmigheid van regeering en volksvertegenwoordiging op het hart is gebonden: zoolang gij het bewind voert in Nederlandsch-Indië, denk er steeds aan, bescherm de inlandsche bevolking, waak dat haar geen willekeur geschiede VAN WIEN OOK.

Onnoodig of overbodig dit beginsel op te nemen in het regeeringsreglement is het niet: een reglement voor het koloniaal bestuur is eene wet van beginselen en terecht heeft vooral BAUD er op gewezen dat het niet-opnemen van het principe van artikel 55 tot verkeerde gevolgtrekkingen zou kunnen leiden, en de ervaring sedert 1854 heeft bewezen dat juist ook dit artikel mede den stoot heeft gegeven aan vele maatregelen tot verwezenlijking van het beginsel daarin nedergelegd, maar helaas! ook dat velen van den hun opgelegden plicht

niet doordrongen waren en maatregelen tot stand brachten waarbij niet de bescherming der aan onze zorg toevertrouwde bevolking op den voorgrond stond en andere waarbij hare belangen bepaald werden geschaad. Het beginsel is voortreffelijk, het behoort den grondslag te vormen van elk koloniaal bestuur dat zich van zijne roeping bewust is. Zeker, wat daar te lezen staat zal wel altijd behooren tot de eerste plichten van ieder die met gezag is bekleed; zeker, zulk een artikel zou eene vreemde figuur maken in eene westersche constitutie maar het is volstrekt niet misplaatst in een regeeringsreglement bestemd voor eene oostersche bevolking. In het moederland en elders in Europa zou het vreemd klinken aan het oppergezag eene zorg op te dragen die elk ingezetene daar best zelf kan op zich nemen vooral ook omdat daar aan niemands uiting in woord en schrift belemmering mag worden in den weg gelegd; omdat daar de geregeerden door hunne organen eene voortdurende controle blijven uitoefenen op hun regeerders; omdat daar eene bevolking leeft tuk op haar vrijheden, eene die zich zelve wel weet te beschermen tegen willekeur van wien ook, maar in deze aziatische maatschappij hier is zulk een zelfstandig optreden, dat zelfstandig waken voor eigen recht nog altijd eene zeldzaamheid en hier moet de beschermende kracht van boven komen, van hem die gezag uitoefent, en des te gewichtiger is daarom de plicht van alle met gezag bekleede ambtenaren, en boven hen van den hoogsten gebieder.

Wat nu in de eerste alinea van artikel 55 R R is gedecreteerd als bestuursbeginsel is ook als plicht opgelegd aan de hoofden van gewestelijk bestuur en aan de inlandsche besturende ambtenaren, bij hunne instructie; aan de eersten in artikel 29 der instructie dat in nog ruimer bewoordingen hunne verplichting als volgt omschrijft: „hij beschermt de inlandsche bevolking tegen willekeur zoowel van de zijde van de europeesche en andere ingezetenen als van die harer eigene hoofden. Waar de middelen om knevelerij en afpersing van geld, goederen of arbeid te weren onvoldoende zijn doet hij voorstellen tot voorziening." De term ingezetenen is algemeen en ruim en omvat zoowel ambtenaren als particulieren, europeesche zoowel als inlandsche en de met hen gelijkgestelden. Artikel 23 der instructie van de regenten die ook den patih's tot richtsnoer strekt is nog krachtiger: „De regent waakt dat door wien ook geen willekeur tegen de bevolking worde gepleegd. Hij spoort mitsdien daden van willekeur op. Hij waarschuwt daartegen degenen der hem ondergeschikte beambten en hoofden bij wien hij neiging tot knevelarij, misbruik van gezag of het erlangen van ongeoorloofde inkomsten of voordeelen veronderstelt." En ditzelfde is onveranderd opgenomen in artikel 20 der instructie voor de districtshoofden, die ook de leiddraad is voor de onderdistrictshoofden. Bij de toelichting van den werkkring dier inlandsche hoofden kom ik nader hierop terug. Daarnevens zijn strafrechtelijke bepalingen

in het europeesche en inlandsche strafwetboek tegen hen die zich aan daden van willekeur zouden schuldig maken in het leven geroepen niet enkel tegen de inlandsche maar ook tegen de europeesche ingezetenen. En waar de instructiën niet zouden worden nageleefd, de streng omschreven verplichting der besturende ambtenaren niet zou worden nagekomen daar bestaan disciplinaire straffen met wier toepassing de uitvoerende macht zeker niet zou talmen, omdat die ambtenaren juist te dezen aanzien het hoofd der uitvoerende macht moeten behulpzaam zijn in het volbrengen van den plicht van artikel 55 RR.

Alinea 2 verscherpt speciaal voor deze aangelegenheid het toezicht op de besturende ambtenaren, dat in het algemeen berust bij den gouverneur-generaal, wien hier nadrukkelijk tweeërlei verplichtingen bovendien opgelegd worden: vooreerst de zorg dat de besturende ambtenaren hunne instructie op dit punt stiptelijk nakomen; ergo is het naar den wil des wetgevers niet voldoende dat, zooals geschied is, aan de ambtenaren uitdrukkelijke voorschriften worden gegeven daaromtrent, d. w. z. ter voortdurende bescherming van de inlandsche bevolking — de europeesche kan 't zelve wel af — maar legt de wet ook den plicht op den gouverneur-generaal te zorgen, dus te controleeren, dat die voorschriften stipt worden opgevolgd; ten andere de zorg dat aan de inlanders overal gelegenheid gegeven worde om vrijelijk klachten in te leveren. De kracht en de beteekenis van het tweede deel dezer alinea ligt in de woorden *overal* en *vrijelijk*. Ook deze verplichting is bij de instructiën aan de bovengenoemde ambtenaren opgedragen. *Overal* d. w. z. bij ieder ambtenaar; de inlander kan klagen bij alle inlandsche hoofden, bij alle europeesche ambtenaren van het binnenlandsch bestuur, bij alle rechterlijke ambtenaren, naar zijne keuze en zonder in dit opzicht eenige hiërarchische volgorde in acht te nemen; hij mag zijne klachten eveneens direct en zonder eenige tusschenkomst inbrengen bij den gouverneur-generaal en doet hij dit laatste dan zullen niettemin de betrokken locale of gewestelijke autoriteiten worden gehoord. *Vrijelijk* dat is zonder eenige belemmering hoe ook genaamd, van welke zijde ook; van europeesche ambtenaren is het natuurlijk ondenkbaar dat zij eenigerlei belemmering in den weg zouden leggen aan het gebruik maken van een recht in het regeeringsreglement opzettelijk nadrukkelijk den inlander toegekend en voor de richtige toepassing waarvan den gouverneur-generaal in het bijzonder een plicht wordt opgelegd die, indien zulk een ondenkbaar feit zich mocht voordoen waardoor het regeeringsreglement geschonden, den eenstemmigen wil des wetgevers geweld aangedaan, de gehoorzaamheid aan hooger gezag met voeten getreden, de ambtsplicht en ambtseed verzaakt worden zou, door een krachtigen maatregel zeker allen zou afschrikken die den moed in zich mochten voelen opkomen zulk een slecht voorbeeld te volgen. Elke klacht kan hetzij mondeling hetzij schriftelijk worden ingebracht en de gouverneur-generaal van Rees heeft nog wel nader, toen de nieuwe

zegelordonnantie in werking trad, er de ambtenaren op gewezen dat zij zich er voor moesten wachten van den inlander eene geschreven klacht of een geschreven verzoek te vorderen, waartoe de neiging zich bij sommige fiscaalgestemde of gemaklievende ambtenaren bleek te openbaren, daar op die wijze het recht om overal vrijelijk klachten in te leveren, fundamenteel gewaarborgd, zou worden verkort. De term *inlandsche* bevolking in de eerste zinsnede van artikel 55 en *inlanders* in de tweede omvat niet de met hen gelijkgestelde oostersche vreemdelingen; de beteekenis is de inheemsche bevolking als overheerscht ras want geene andere strekking heeft artikel 55 dan de roeping van den overheerscher nadrukkelijk in herinnering te brengen om zijne bescherming te verleenen aan de inheemsche landzaten, hun die te waarborgen en hun het middel te verzekeren om die bescherming in te roepen; maar op de regeering wordt door artikel 55 niet de verplichting gelegd om behalve de inheemsche landzaten in 't bijzonder ook andere oosterlingen, vreemdelingen aan hen gelijkgesteld, in het bijzonder te beschermen evenmin als aan de westerlingen, nederlanders of andere europeanen eene bijzondere bescherming wordt toegezegd; de reden is duidelijk: beide categorieën, oostersche en westersche vreemdelingen, worden wel voldoende zelfstandig geacht om voor eigen rechten te waken; hen beschermen de wetten waarvan zij de toepassing kunnen inroepen; hun kent het regeeringsreglement in artikel 112 het recht van petitie toe wat zeker voldoende is; anders echter met de inheemsche bevolking die altijd in een staat van inferieuriteit is gehouden, onzelfstandiger, veel afhankelijker; die niet is opgeleid tot zelfstandig optreden, tot beveiliging van eigen rechten, haar door ons verzekerd, doch die ze grootendeels niet kent en haar wilde de wetgever niet tot speelbal laten van willekeur of onrecht maar het middel geven om overal vrij te klagen over verongelijking van welken aard ook, haar aangedaan door wien ook, en daartegen de bescherming in te roepen van den overheerscher. Edoch de plicht en de zorg van artikel 55 is beperkt tot de inlanders die onder het rechtstreeksch gezag staan van het nederlandsch-indisch gouvernement, die directe gouvernementsonderdanen zijn; artikel 55 ziet niet op de onderdanen van zelfbesturende vorsten, ook niet op die volken of stammen aan wie zelfbestuur is gelaten; zulk eene reuzentaak heeft de wetgever niet op de indische regeering gelegd en kon dit ook niet doen omdat eene daadwerkelijke bescherming van onderdanen van inheemsche vorsten niet strooken zou met onze rechtsverhouding tot hen, beheerscht als die wordt door de gesloten verdragen en feitelijk geene bescherming zou kunnen verleend worden omdat waar het suzerein gezag door zijn organen toezicht uitoefent op de stipte nakoming dier contracten er wel aanraking plaats heeft met den zelfbesturenden vorst maar niet met de aan zijn gezag onderworpen bevolking, zoolang nl. zijn gezag zich handhaven kan en wij niet hetzij door uitdrukkelijke hetzij door feitelijke contractschennis verplicht worden het zelfbestuur te ontnemen en uit krachte

van de suzereiniteit het bestuur ten volle geheel zelf te gaan uitoefenen waardoor de onderdanen van vroeger zelfbesturende rijken onze directe gouvernementsonderdanen worden en als zoodanig aanspraak erlangen op de in artikel 55 toegezegde bescherming.

Nevens het recht van vrije klacht overal, staat het recht van petitie door artikel 112 RR toegekend aan alle ingezetenen zonder onderscheid derhalve zoowel aan de inlanders als aan europeanen en aan de met deze beide groepen gelijkgestelden. Het groote verschil tusschen het recht van vrije klacht en het recht van petitie is dat het eerste alleen kan worden uitgeoefend bij alle autoriteiten in Indië ook mondeling, doch dat van het recht van petitie niet enkel kan gebruik worden gemaakt bij de indische autoriteiten maar ook, dank zij der tweede kamer van 1854, aan de staatsmachten in Nederland, evenwel alleen schriftelijk. Beide rechten vormen de eenige veiligheidsklep tegen ongeoorloofde handelingen en daardoor is het mogelijk dat het woord door Rochussen gesproken steeds waarheid zij: „niemand verlangt meer dan ik dat de inlandsche bevolking niet alleen in woorden maar ook in werkelijkheid zal worden beschermd." *O si sic omnia!*

Bij eene herziening van het regeeringsreglement zou ik in het eedsformulier van artikel 5, 6 en 11 willen zien ingelascht deze clausule: „ik zweer dat ik in mijn werkkring de bescherming der inlandsche bevolking steeds als mijn eersten plicht zal beschouwen", en deze clausule zou ook behooren te worden opgenomen in het formulier van den ambtseed van alle ambtenaren van het binnenlandsch bestuur. Het leggen van den bijzonderen nadruk op die verplichting is geheel in overeenstemming met de beginselen en de roeping van ons koloniaal bestuur.

## Artikel 56.

De Gouverneur-Generaal houdt de op hoog gezag ingevoerde kultures, zooveel doenlijk, in stand, en zorgt in overeenstemming met de bevelen des Konings:

1° dat die kultures niet in den weg staan aan de teelt van genoegzame voedingsmiddelen;

2° dat, voor zoover die kultures plaats hebben op gronden, door de inlandsche bevolking voor eigen gebruik ontgonnen, de beschikking over die gronden geschiede met billijkheid en met eerbiediging van bestaande regten en gebruiken;

3° dat bij de verdeeling van den arbeid, dezelfde regelen worden in acht genomen;

4° dat de belooning der betrokken inlanders, met vermijding van schadelijke opdrijving, zoodanig zij dat de Gouvernements-kultures hun, bij gelijken arbeid, ten minste gelijke voordeelen opleveren als de vrije teelt;

5° dat zooveel doenlijk opgeheven worden de bezwaren, die, na een opzettelijk onderzoek, mogten bevonden worden ten aanzien van die kultures te bestaan; en

6° dat alzoo worde voorbereid eene regeling, steunende op vrijwillige overeenkomsten met de betrokken gemeenten en personen, als overgang tot eenen toestand, waarbij de tusschenkomst des bestuurs zal kunnen worden ontbeerd.

In het verslag bedoeld bij het 1ste lid van art. 60 der Grondwet wordt jaarlijks opgave gedaan van de maatregelen, door den Gouverneur-Generaal, naar aanleiding van dit artikel, genomen.

---

Het woord cultuurstelsel wordt nergens in het regeeringsreglement gebezigd en toch is er geen woord dat grootere beteekenis heeft gehad in de koloniale historie, geen woord dat de politieke gemoederen jaren achtereen zoo deed trillen, dat zoovele pennen in beweging bracht om lof en blaam er over uit te spreken, dat uiting gaf aan de krachtigste verontwaardiging naast de gemoedelijkste

zelfgenoegzaamheid als juist dat woord; geen stelsel dat de maatschappelijke verhoudingen der inlandsche bevolking zoo raakte en zoo diep ingreep in de inlandsche huishouding zelve. Er is tevens geen artikel in het regeeringsreglement, als het hart er van aangemerkt, dat zoozeer is aangevochten, ontleed, behandeld, soms mishandeld als artikel 56; staatslieden, bewindslieden, oeconomisten, schrijvers over staatsrecht en geschiedenis hebben eene reeks van jaren beurtelings al hunne aandacht gewijd aan de beginselen in dit artikel neêrgelegd dat men beschouwde als de spil waaromheen de geheele koloniale politiek zich bewoog; van oeconomisch vraagstuk aanvankelijk werd het aldra een nommer op het politieke program van iedere partij en kon dat worden omdat bij de toepassing van het stelsel ten nauwste betrokken was de wijze waarop de aan onze heerschappij toevertrouwde bevolking zou worden bestuurd, de vraag hoe het „wingewest" zooals PAHUD Indië noemde, aan het moederland voordeelen zou verzekeren en omtrent die beide zaken zich groot meeningsverschil begon te openbaren; eene schets van de wording, invoering, ontwikkeling, opdrijving, gedeeltelijke opheffing van het cultuurstelsel behoort eigenlijk tot het gebied der geschiedenis saamgeweven als het is met de historie der koloniën in deze eeuw; het is op het terrein van het staatsrecht eene voorname plaats gaan innemen vooral toen het eerste bestuursreglement als uitvloeisel van den grondwettigen eisch voor 't eerst bij de wet werd vastgesteld; toen was artikel 56 het brandpunt waarbij de koloniale quaestie κατ'ἐξοχήν eene oplossing zou moeten vinden, de kampplaats waar de partijen elkander zouden ontmoeten om zich met elkaar te meten. En waarlijk in den bloeitijd van het cultuurstelsel toen de hoorn des overvloeds zich nog uitstortte in de moederlandsche schatkist waren de hoofdbeginselen die in het vervolg zouden gelden voor dat stelsel vraagpunten van groot gewicht die bij dit artikel moesten worden beslist; het heeft van lieverlede veel van zijn gewicht verloren; waar de dwangcultuur zich in 1854 nog uitstrekte over alle producten van waarde op de europeesche markt daar is thans artikel 56 allengs alleen van belang gebleven voor de koffiecultuur maar al beheerschen de voorschriften daarvan niet meer dat groote aantal dwangcultures als toen het artikel tot stand kwam, het heeft al zijn gewicht behouden voor de eenige nog bestaande gouvernementscultuur; bovendien het gewicht van de fundamenteele voorschriften hangt niet zoozeer af van het object waarop of het subject op wien ze toepasselijk zijn als wel van hun inhoud en innerlijke waarde. Aan de geschiedenis van het cultuurstelsel zijn boekdeelen en lijvige monographieën gewijd door bevoegde mannen als VAN SOEST e.a. en ook van oeconomisch standpunt werd het beschouwd door PIERSON en anderen; wat voortreffelijk is gezegd behoeft niet te worden herhaald en het kader van dit werk brengt uitteraard mede dat de toelichting der fundamenteele wet voor deze koloniën zich bepale tot het staatsrechtelijk gebied; evenwel zal het noodig zijn

voor eene geleidelijke ontwikkeling van de beteekenis en strekking van artikel 56 zoo beknopt mogelijk aan te stippen de hoofdpunten die het ontstaan en de toepassing van het cultuurstelsel raken om zoo het terrein te kunnen overzien waarin de wortels liggen van ons artikel. Als men thans, na eene reeks van jaren te midden van de inlandsche bevolking te hebben geleefd, opnieuw de geschiedenis van het cultuurstelsel uit verschillende bronnen en zich hoedende voor eenzijdigheid, bestudeert en de *multorum camelorum onus* onbevangen en objectief verwerkt dan is het alsof toestanden geschetst worden uit een ver verleden die bij eigen ervaring zich niet meer voordoen en waarvan de herinnering ook bij de jongere geslachten der inlandsche bevolking op Java gelukkig niet meer voortleeft als in de Minahassa; dan voelt men na de beklemming van het gemoed door de beschrijving van vroegere toestanden eene verademing als men den blik slaat op het tegenwoordige waaraan ongetwijfeld nog veel verkeerds kleeft en waarvan veel voor verbetering vatbaar is doch dat geene mogelijkheid meer openlaat voor het herleven van zoo schrille tafereelen als ons in de historie van het dwangstelsel worden geschetst, waar het betreft het drijven van de eenige nog bestaande dwangcultuur door het gouvernement maar dan voelt men zich opnieuw beklemd als de blik voor het tegenwoordige gericht wordt op eene cultuur, nu niet eene gedwongene maar, met de beste bedoelingen voorzeker, in eene vrije hervormd en waarvan voor de inlandsche bevolking die er bij betrokken is in sommige deelen van ons gebied niets vrij is dan de naam en die naar onpartijdig getuigenis toestanden heeft geschapen vaak erger dan de schelst afgemaalde waarvan het cultuurstelsel de schuld draagt dat ook hier tot voorbeeld strekte en nawerkte in de navolging van praktijken in het toepassen van het dwangstelsel krachtig gewraakt en terecht. Maar die blik op toestanden door eene zoogenaamde vrije cultuur in het leven geroepen leeren ons des te beter begrijpen de tafereelen in de geschiedenis van het dwangstelsel aan onze oogen ontrold die toonen dat het kwaad erger was en algemeener trof. Verbetering is er, vooruitgegaan zijn we zeker, hoeveel en hoever zal ons de nadere ontwikkeling èn van dit belangrijke artikel èn van het misschien nog belangrijker artikel 62 leeren; maar aan het tegenwoordige geslacht dat de werking van het cultuurstelsel niet meer uit eigen aanschouwing kent doch alleen uit de geschiedenis, schijnt dat een afgesloten tijdperk toe, het voelt niet meer zoo mede omdat het overblijfsel van het dwangcultuurstelsel zich enkel openbaart in de koffiecultuur waarbij niet allen betrokken zijn en waarvan de bestaande regeling misschien tot misbruiken maar nooit tot dezelfde misbruiken leiden kan als vroeger; het tegenwoordige geslacht is vreemd geworden aan den heftigen strijd over het cultuurstelsel gestreden, minder een strijd over beginselen en meer een strijd over de bestemming van de winsten er mede behaald; het heeft alle dwangcultures behalve

éénе afgeschaft gevonden of de afschaffing van eene andere dwangcultuur voorbereid en deze zien overgaan uit de handen van het gouvernement in die van particulieren; het heeft de uitsluiting, angstvallige toelating, bedekte achterstelling dier particulieren nimmer gekend integendeel — o! scherpe tegenstelling — de almacht van velen hunner leeren ervaren; het heeft de eenige dwangcultuur langzaam maar zeker achteruitgaande gevonden en de waarheid proefondervindelijk leeren begrijpen van de vraag door CORNETS DE GROOT in 1853 gesteld: „Is het dan beter dat het cultuurstelsel behouden worde met het vooruitzigt dat het eindelijk van zelve in duigen zal vallen?" Steeds nader zijn we gekomen tot de vervulling dier voorspelling, van zelve eigenlijk zonder iemands schuld omdat de bakens niet zijn verzet toen het getij verliep, door geen van de loodsen. En zoo zal het inderdaad de vraag worden of bij eene herziening van het regeeringsreglement hierin nog gewag zal kunnen worden gemaakt van eene op hoog gezag ingestelde cultuur; of de laatste tak van den cultuurboom dan niet reeds dood en afgevallen zal zijn; of niet de hoofdbeginselen van een gezond belastingstelsel de plaats zullen moeten innemen van de beginselen der dwangcultuur. Maar al naderen we, aan het einde van den weg zijn we nog niet in langen tijd en zoolang ééne gedwongen cultuur zal blijven gehandhaafd zal het regeeringsreglement er de hoofdregelen voor moeten blijven bevatten.

Het is bekend dat de O. I. C. een zuiver mercantiel systeem in toepassing bracht, een stelsel van contingenten en leverantiën en ook dat het vraagstuk bescherming en monopolie of vrije handel in het begin van deze eeuw door DIRK VAN HOGENDORP tegenover NEDERBURGH aan de orde werd gesteld en dat de staatscommissie van 1803, waarin beiden zitting hadden, hare denkbeelden uiteenzette omtrent de wijze waarop de oostindische bezittingen voordeelen behoorden af te werpen aan het moederland en tot de slotsom kwam dat vrije handel verwerpelijk was en zich verklaarde voor het behoud van het bestaande compagniestelsel: contingenten, leverantiën, leenstelsel, heerendiensten, monopolie en consignatie bepaaldelijk van koffie en peper naar Nederland; het rapport dier commissie droeg, onder den invloed van NEDERBURGH, een streng behoudend karakter en dat het de onderteekening draagt van zijn tegenstander heeft altijd verbazing gewekt totdat de *Mémoires* van DIRK VAN HOGENDORP den sluier oplichtten en het raadsel oplosten; het staatsbewind benoemde eerst VAN HOGENDORP en voegde aan hem toe MEERMAN, SIX, VERHUELL, PONTOY, NEDERBURGH en VOUTE; dit geschiedde vóór den vrede van Amiens; ofschoon 't eerst benoemd stelde VAN HOGENDORP voor om MEERMAN tot president te benoemen als geheel neutraal in de quaestie die NEDERBURGH en VAN HOGENDORP verdeeld hield, tusschen wier scherp tegenover elkander staande zienswijzen moest worden beslist wanttegen de vrijhandelsbeginselen door VAN HOGENDORP verkondigd was de advocaat van de O. I. C. NEDERBURGH altijd krachtig opge-

komen en bij bleef dit standpunt innemen; Nederburgh, *le plus méchant des hommes* door van Hogendorp genoemd, wilde met dezen evenals Six en Verhuell aanvankelijk niet in ééne commissie zitting nemen doch deze lieten zich op aandrang van het staatsbewind overreden; ook van Hogendorp's vrienden drongen er bij hem op aan dat hij zijne medewerking niet aan de commissie zou onttrekken omdat eene discussie over de beide afwijkende stelsels gewenscht was; waar de beide grootste tegenstanders, om niet te zeggen vijanden, deel uitmaakten van de commissie moest van beide kanten wat worden toegegeven doch dit zou alleen onvolkomen resultaten opleveren of tot inconsequentiën leiden wat van Hogendorp aanvankelijk niet wilde doch er werd overeengekomen dat het slechts voorloopige resultaten en voorstellen zouden zijn om ze later te herzien; nu kwam te midden daarvan de vrede van Amiens en van Hogendorp werd door het nederlandsche gouvernement gedrongen om als gezant naar Rusland te gaan terwijl van andere zijde alle pogingen werden gedaan om hem tot gouverneur-generaal van N. I. te doen benoemen; van Hogendorp ging naar Sint-Petersburg; de werkzaamheden der staatscommissie voor Indië waren nog niet ten einde gebracht en speciaal moest de eindconclusie van het rapport nog worden vastgesteld en de inhoud van het rapport zelf ook; dit zou door den president Meerman als de onzijdige en onpartijdige persoon worden gedaan; deze die bezig was Klopstock's Messiade in hollandsche hexameters te vertalen, wat hem veel gewichtiger scheen dan de geheele koloniale quaestie, liet zich door Nederburgh bepraten om aan hem de redactie op te dragen en nu uit Dirk van Hogendorp deze zware beschuldiging: „deze heeft zonder eenige goede trouw en schaamteloos dat rapport gefabriceerd niet alleen totaal in strijd met van Hogendorp's stelsel maar ook in flagrante tegenspraak met de beraadslagingen der commissie en met de genomen conclusiën, en blijkbaar hebben de commissieleden het geteekend zonder het te lezen" en wat hem zelven aanging schreef hij later in 1806 aan zijn broeder G. K. van Hogendorp dat hij zijne handteekening slechts gegeven had in de meening dat die „onder een eenvoudigen geleidebrief zonder argumentatie zou geplaatst worden"; tot staving zijner beschuldiging beroept hij zich op de notulen en stukken der commissie en van uit Sint-Petersburg heeft hij geprotesteerd tegen wat hij noemt „de schandelijke vervalsching van Nederburgh" maar de snelle loop der tijdsomstandigheden schoof de zaak op den achtergrond evenals het rapport der staatscommissie dat eerst later weêr de aandacht heeft getrokken, doch het krachtige protest door van Hogendorp geuit mag niet meer leiden tot de verdenking van verzaking zijner beginselen en Mr. Sillem, een man van gezag, zijn biograaf, staat borg voor zijne waarheidsliefde en getuigt dat waar hij omtrent eene zaak die hij moet geweten hebben eene stellige verzekering geeft hij hem noch in zijne correspondentie noch in zijne Mémoires ooit op eene onwaarheid heeft betrapt; niet zijne denkbeelden maar die nedergelegd

in het rapport zijn nog lange jaren daarna de basis gebleven van onze bestuursregelingen en het standpunt door de staatscommissie van 1803 ingenomen en door Mr. SILLEM kort en kernachtig saamgevat in deze woorden: de koloniën bestaan voor het moederland en niet het moederland voor de koloniën, is jaren en jaren later ook ingenomen en men moge zeggen wat men wil komt nog voortdurend om den hoek gluren. Het charter werd in 1804 door het staatsbewind, toen het al zieltoogde, vastgesteld om overeenkomstig de beginselen der commissie van 1803 tot richtsnoer te dienen bij het bestuur der bezittingen in Azië; de raadpensionaris SCHIMMELPENNINCK goot het in 1806 in den vorm van een reglement, benoemde een familielid GRASVELD met ELOUT tot commissarissen-generaal om het in Indië te gaan invoeren doch onderweg riep de eerste Koning van het eerste koninkrijk hen terug. Nevens GIJSBERT KAREL VAN HOGENDORP die, blijkens zijne *Brieven en Gedenkschriften*, aan Koning LODEWIJK NAPOLEON de noodzakelijkheid van hervormingen in het koloniaal bestuur ernstig voorhield had ook zijn broeder DIRK VAN HOGENDORP dien de Koning tot minister van oorlog benoemde, het oor van den Koning en verdedigde zijne hervormingsplannen in memoriën waarin o. a. deze doorzichtige wenk voorkwam: „Un gouverneur-général, bon militaire et habile administrateur, préparerait tous ces moyens tout en s'occupant de l'organisation de l'administration intérieure et ne paraissant former l'état militaire que pour la défense de Java et des autres possessions." Koning LODEWIJK scheen het in beginsel daarmeê eens te zijn maar benoemde tot gouverneur-generaal niet VAN HOGENDORP doch DAENDELS den vroegeren Jacobijn, den man van den staatsgreep van 1798 en dat terwijl de streng conservatieve VAN DER HEIM minister van koloniën was die zeker de benoeming van zijn ambtgenoot van oorlog heeft afgeraden die, toen het er op aankwam, onbewimpeld zijn verlangen te kennen gaf om met de hoogste macht in Indië te worden bekleed, maar even zeker zag VAN DER HEIM in angst en vreeze den „ruwen woelgeest" naar Indië gaan ondanks de verzekering van DAENDELS aan hem dat hij al genoeg revolutie had gemaakt en 't dus niet meer doen zou. Kort na zijne benoeming had hij eene samenkomst met de beide VAN HOGENDORP's ten huize van DIRK en uit de daar gevoerde besprekingen, door GIJSBERT KAREL in zijne gedenkschriften medegedeeld, volgt dat omtrent het in Indië te volgen stelsel door den Koning geen besluit was genomen en dat DAENDELS, ofschoon ingenomen met de denkbeelden van DIRK VAN HOGENDORP het tijdstip niet gunstig achtte om een geheel nieuw stelsel in te voeren maar de handen vrij wilde hebben om naar bevind van zaken te kunnen handelen. In Indië gekomen werd het compagniestelsel door hem niet verlaten maar gehandhaafd zeker tot voldoening van VAN DER HEIM en zijne raadgevers. De man die aan dat oude vermolmde stelsel den nekslag zou geven en de grondlegger is geworden van eene vrijzinniger koloniale politiek was RAFFLES en merkwaardig zijn de woorden waar-

mede bij in zijne proclamatie het oude stelsel van koloniaal beheer dat een paar eeuwen gegolden had ter aarde bestelde: the system of vassalage and forced deliveries has been abolished generally throughout the island". Met ééne pennestreek vernietigd. Een nieuw stelsel van landelijke inkomsten dat heerediensten uitsloot, een revenue-system door ons vervormd tot landrente en dat we in bijzonderheden bij artikel 59 leeren kennen, verving het. Of zijn kort bestuur de beoogde verbeteringen en hervormingen heeft kunnen te weeg brengen zien we bij de bespreking der onderdeelen daarvan, onbetwistbaar zeker is het echter dat het de grondslagen heeft gelegd voor andere denkbeelden omtrent het bestuur van koloniën en voor maatregelen om die denkbeelden toe te passen. Maar of metterdaad reeds onder zijn bestuur de inlandsche bevolking in beteren toestand kwam is eene andere vraag en grootspraak was het zeker toen RAFFLES, kort voor zijn vertrek, aan den graaf van BUCKINGHAMSHIRE schreef: „I can safely say that regret, apprehension and dismay precede the expected return of the Dutch, that the native population feeling and profiting by the arrangements of the British government are decidedly attached to it." Ik voor mij houd het er voor dat de bestuurswisseling den nuchteren praktischen inlander volkomen onverschillig heeft gelaten en er even weinig grond was voor bombastische ontboezemingen in de proclamatie van 1816 der commissarissen-generaal als deze: „De plotselinge uitbarsting uwer hartelijke vreugde, inwoners van Java, bij het vernemen van de wedergeboorte onzes vaderlands toonde hoe welkom u het oogenblik zijn zoude waarop de gescheurde betrekkingen konden herleven." Wie den inlander kent zal zeker niet een glimlach onderdrukken over zulk een waan. Men ziet ook dat de opvattingen nog al verschilden. De commissarissen-generaal waartoe weêr ELOUT met VAN DER CAPELLEN en BUIJSKES nu door den Souvereinen Vorst werden aangewezen en tot wier getal weêr niet behoorde GIJSBERT KAREL VAN HOGENDORP's broeder DIRK, die noch bij WILLEM I noch bij Prinses WILLEMIJN in een goed blaadje stond *et pour cause* en die den dienaar van de Bataafsche republiek, van Koning LODEWIJK, van Keizer NAPOLEON, maar wiens opvoeding door Prinses WILLEMIJN was bekostigd en door wier voorspraak de groote FRITS in zijne plaatsing op de adellijke kadettenschool te Berlijn had toegestemd, wel een jaargeld toekenden maar niet als dienaar van ORANJE wilden erkennen en de goede den Nederlanders zoo na aan het harte liggende Prinses WILLEMIJN, en die vertrouwelijke naam teekent zoo goed de aanhankelijkheid van een volk, besloot een schrijven op eene klacht van DIRK VAN HOGENDORP over de ongenade waarin hij gevallen was, fier en vorstelijk, met deze woorden: „Le temps et votre conduite prouveront, Monsieur, la sincérité de vos assurances actuelles et motiveront les sentiments que je vous porterai." Van die zijde was dus niets te hopen en de strijd voor zijne koloniale hervormingsbeginselen bleef uitgestreden en al kan ik de zienswijze

van zijn biograaf Mr. SILLEM niet deelen „dat zijn optreden op den geheelen loop onzer koloniale geschiedenis in deze eeuw van ingrijpenden invloed is geweest" en al zal de geschiedschrijver zeker niet onderschrijven dat het vaderland in de eerste plaats aan dien berouwvollen verloren zoon het behoud en den bloei van het rijk van Insulinde te danken heeft, zooals Mr. SILLEM meent, erkend moet worden dat hij de eerste ten onzent is geweest die aan het alleenzaligmakende compagniestelsel is gaan twijfelen, de eerste die de leus van vrijheid heeft doen hooren en er op gewezen heeft dat het besturen van koloniën ook plichten medebrengt en de roeping van eene koloniale mogendheid niet enkel is zich materiëele voordeelen te verzekeren en de belangen der bevolking te verwaarloozen maar juist deze allereerst in het oog te houden de hechtste zuil is van onze heerschappij. Neen, dan is de invloed van RAFFLES onmiskenbaar grooter geweest en al zullen aan de tijdgenooten van DIRK VAN HOGENDORP diens denkbeelden wel in hoofdzaak zijn bekend geweest toen zij naar Indië kwamen om het nederlandsch gezag te herstellen hebben noch zij als commissarissen-generaal noch VAN DER CAPELLEN daarna als gouverneur-generaal zich van die denkbeelden geïnspireerd allerminst de toepassing daarvan beoogd maar stelde men zich in den aanvang de vraag: Wat nu? terugkeer tot het stelsel van de compagnie? of den weg door RAFFLES aangewezen inslaan? Zij besloten het door hem begraven geraamte te laten rusten, den hoeksteen door RAFFLES gelegd te behouden, op diens grondslag voor eene nieuwe wijze van bestuur voort te bouwen en zij namen zijn revenue-system over maar bleken niet in staat tot de uitvoering evenmin tot het aanbrengen van andere fundamenten om een koloniaal bestuur te schragen dat de hervormingen waarvan de kiem door RAFFLES was gelegd daadwerkelijk tot wasdom brengen kon; en aangenomen dat de commissarissen-generaal zich een afgerond stelsel hebben gedacht, dan is door hen zeker niet naar de consequente toepassing er van gestreefd maar eene zuiver opportunistische politiek gevolgd en deden de handen wat ze vonden te doen waarvan dan regelingen het gevolg waren, goede, soms voortreffelijke maar ook halfslachtige en verwerpelijke, doch allerminst de uiting verradende van eene consequente uitvoering van een aangenomen stelsel, van beginselvastheid; en nadat de bestuurstaak in handen van VAN DER CAPELLEN alleen gebleven was nam de weifeling nog toe en was op den weg van RAFFLES dien de commissarissen-generaal aanvankelijk opgingen doch er spoedig van uitrustten, meer een man te zien die terugliep dan vooruit en wat er van vrijheid was te bespeuren geweest verdween en het parool van dwang begon aangeheven te worden en men kon vooruitzien dat spoedig geheel zou zijn teruggekeerd op den weg en ondanks de poging door DU BUS DE GHYSIGNIES aangewend om den al sneller geworden terugtred te stuiten de nieuw aangelegde weg geheel zou worden verlaten en dat gebeurde toen het kwam tot de eerst verholen, straks onverholen

toepassing van het beginsel waarop de staatscommissie in 1803 haar zegel had gedrukt: de bezittingen bestaan om materiëele voordeelen aan Nederland af te werpen, en dat zijne uiterste toepassing vond in het cultuurstelsel. Een man was nl. op den voorgrond getreden die aan dat stelsel zijn naam hechten zou, in casu een twijfelachtige lof, JOHANNES VAN DEN BOSCH zoon van een plattelands heelmeester; reeds op zeventienjarigen leeftijd als luitenant van de genie naar Indië gegaan was hij van 1801 tot 1808 adjudant geweest van de gouverneurs-generaal en deed in de omgeving van die tijden bij eene reeds gebrekkige opleiding juist niet de beste indrukken op en tot verruiming van den blik op het wel en wee der bevolking strekte het doen van adjudantsdiensten ook niet; inmiddels overste geworden werd hij met den rang van kolonel ontslagen en keerde onder het bestuur van DAENDELS, dien hij niet diende, terug naar Nederland, waar hij effectief tot kolonel werd benoemd en effectief diende en op acht en dertigjarigen leeftijd met den titulairen rang van generaal-majoor op non-activiteit werd gesteld en eenige jaren later in 1823 werd benoemd bij het departement van binnenlandsche zaken, afdeeling militie en schutterijen, waar hij vier jaren lang de zaken der schutters en lotelingen behandelde en tot 1827 werkzaam was; in dezen kort aangestipten levensloop zoekt men tevergeefs naar de mogelijkheid van aanraking met het bestuur der koloniën en van de gelegenheid om daarover met kennis van zaken een oordeel te leeren vellen; maar er was een tiental jaren vroeger iets gebeurd; na Indië in 1810 te hebben verlaten verscheen acht jaren later tijdens zijne nonactiviteit, te 's Hage en Amsterdam een werk in twee deelen met den pompeusen en aanmatigenden titel: „Nederlandsche Bezittingen in Azië, Amerika en Afrika in derzelver toestand en aangelegenheid voor dit Rijk wijsgeerig, staathuishoudkundig en geographisch beschouwd." *Excusez du peu!* Het moest. dus doorgaan voor eene wijsgeerig-politieke studie over de bezittingen in drie werelddeelen maar daarvan heeft het niets en wetenschappelijke waarde heeft het niet doch in het begin van deze eeuw was de kennis omtrent de koloniën in elk geval nog geringer dan thans en zulk een titel kon in die tijden al verblinden. DIRK VAN HOGENDORP, in vrijwillige ballingschap in Brazilië, wien zijn broeder GIJSBERT KAREL het werk op zijne vraag toezond zag er niets anders in dan eene zijns inziens wanhopige poging van terugkeer naar voor goed overwonnen begrippen omtrent koloniaal beheer; noemde het op de hem eigen lang niet malsche manier „een prulschrift" en karakteriseerde het in een brief aan GIJSBERT KAREL als volgt: „En relisant son livre je le trouve si mauvais, si plat, si indigeste que je suis indécis si je dois employer mon temps et ma plume à réfuter des incohérences pareilles." De strenge maar bevoegde beoordeelaar stierf kort daarop, niet vermoedende dat de schrijver van het door hem veroordeelde werk zulk eene groote, zij het verre van benijdenswaardige, rol zou spelen op het koloniaal tooneel; dat hem

de aureool van stichter van een nieuw stelsel om de slapen zou worden gehecht, dat hem zou te beurt vallen almachtig bestier te voeren over Indië; dat hem eer en gunstbewijzen en voordeelen zouden toestroomen; alle idealen door den balling gekoesterd en nimmer verwezenlijkt. Door dat werk werd echter de aandacht der toongevende kringen en ook die van Koning WILLEM I gevestigd op den schrijver en toen de Koning in 1827 iemand hebben moest om de weinig aanlokkelijke opdracht uit te voeren om in West-Indië het bestuur op vasten voet te brengen zond Hij den administrateur der afdeeling militie en schutterij bij binnenlandsche zaken daarheen doch deze slaagde daarin niet evenmin om West-Indië productief te maken en kwam in 1828 onverrichterzake in Nederland terug. Daar straks gewaagde ik van eene mislukte poging van DU BUS die toen uit Indië zijne kolonisatieplannen en andere voorstellen aan den Koning zond die daarover VAN DEN BOSCH raadpleegde; deze liet zich aanvankelijk gunstig er over uit en toonde neiging tot eene proefneming doch al spoedig kwam hij hierop terug en keurde ten slotte die hervormingsplannen bepaald af. Thans klinkt het wel vreemd dat voorstellen van 's Konings commissaris-generaal in Indië om advies gesteld worden in handen van een ambteloos burger maar toen, in de periode der besluitenregeering, was dat mogelijk. Welnu, thans vond VAN DEN BOSCH de aanleiding om zijne plannen aan den Koning voor te dragen hierop nederkomende dat Indië alleen weêr productief zou kunnen gemaakt worden door een terugkeer tot het oude stelsel der compagnie, maar zóó werd dit niet gezegd, want de invoering van een nieuw stelsel werd voorgedragen, het drijven op groote schaal van landbouw door den staat en dit in verband gebracht met hetgeen al bestond, met het landrentestelsel en de eigen inrichting der dessahuishouding; een voorstel tot afschaffing van het bestaande en om te breken met het stelsel door RAFFLES ingevoerd, door de commissarissen-generaal gehandhaafd, door bevoegde mannen, meer tot oordeelen bevoegd dan VAN DEN BOSCH, verdedigd zou toenmaals in Nederland niet veel kans hebben gehad; niet afschaffen dus, maar bedachtzaam voortgaan op den ingeslagen weg edoch eene betere toepassing en daarom wijziging gebracht in de wijze van cultuur; het woord dwang werd niet gehoord, deze zou van zelf wel komen in Indië zijnde. De financiëele nood van Nederland was hoog, aan de voorstellen om hierin door Indië te doen voorzien werd een des te williger oor geleend naarmate de uitkomsten van het bestuur in Indië allerpooverst waren, van directe voordeelen geene sprake was terwijl op herleving dier voordeelen al gehoopt was na de teruggave der bezittingen door Engeland en reeds in 1817 had het de aandacht van RAFFLES getrokken met welk ongeduld in de hoogste kringen werd uitgezien naar eene herleving van de directe voordeelen uit Indië en de indruk hierdoor verkregen geeft hij in een vertrouwelijk schrijven aan zijn vriend MARSDEN als

volgt weêr: „I met with very great attention in the Netherlands and had the honour to dine with the King last Monday; they were very communicative regarding their eastern colonies but I regret to say that notwithstanding the King himself and his leading minister seem to mean well they have too great a hunkering after profit and immediate profit for any liberal system to drive under them: they seem to be miserably poor." Was zóó de stemming in 1817 men begrijpt hoezeer die na de slechte resultaten der beproefde doch mislukte pogingen een tiental jaren later verergerd was en toen begon voor 't eerst het woord lastpost met betrekking tot Indië ingang te vinden; de toestand liet daar alles te wenschen over en in Nederland waar de spanning in de verhouding met België toenam was die even weinig rooskleurig; kort te voren was de N. H. M. opgericht en de rente van het kapitaal was door den Koning gegarandeerd; kortom de nood drong, er was geld noodig, VAN DEN BOSCH nam aan geld te maken; Indië was een patiënt door allerlei proefnemingen verzwakt en dien de geneesmeesters moeielijk op de been hadden gehouden; eene nieuwe proef kon wellicht baat geven en de patiënt werd in handen gegeven van een nieuwen geneesmeester daartoe niet opgeleid en zuiver empirisch te werk gaande; de wijze waarop en de middelen waardoor het doel om zooveel mogelijk directe voordeelen uit den bodem van Java te trekken kon bereikt worden heeft niet VAN DEN BOSCH zelf 't eerst cultuurstelsel genoemd doch aanvankelijk een nieuw stelsel van inkomsten, maar anderen gingen het zoo noemen en die naam is een vaste term geworden en gebleven, een euphemisme voor dwangcultuur, want met den besten wil kan men in de uitvoering er van geen stelsel ontdekken dat tot grondslag strekte voor het drijven van staatslandbouw, geen stelsel van cultures maar een stelsel van dwang, doch dat euphemisme had het voordeel de aandacht meer gevestigd te houden op de producten en stelde deze meer in het licht terwijl de wijze waarop ze verkregen werden door dwangmiddelen in de schaduw bleef. VAN DEN BOSCH zegt dat het invoeren van een nieuw stelsel in verband moest worden gebracht met de aloude volksinstellingen van de javanen en dat terwijl hij er in één adem aan toevoegt dat de bevolking van alle nieuwigheden afkeerig is en in de memorie bij zijn vertrek in het begin van 1834 ter hand gesteld aan den waarnemenden gouverneur-generaal BAUD is zelfs schering en inslag de verzekering dat de javaan een tegenzin heeft tegen nieuwigheden, niet houdt van veranderingen, daarvan een afkeer heeft; dat was alleen in zooverre juist als de javaan evenmin als ieder ander verandering in zijn maatschappelijken toestand wil zien gebracht als ze hem in slechtere conditie brengt maar elke verandering die materiëel voordeel aanbrengt ook hem welkom is zoo goed als den westerling; trouwens de geheele memorie verraadt dat gemis aan methode die men alleen dankt aan eene behoorlijke opleiding en toont aan op hoe gespannen voet de steller met de logica stond. Het beginsel van zijn nieuwe stelsel tot

verkrijging van nieuwe inkomsten zien we door VAN DEN BOSCH als volgt omschreven: „als beginsel werd aangenomen dat eene dessa welke het $^1/_5$ gedeelte van derzelver rijstvelden afzonderde voor de teelt van een gewas voor de markt van Europa geschikt, niet meer arbeid vorderende dan de rijstcultuur, van het betalen der landrente zou zijn verschoond; dat die dessa bovendien zou genieten de meerdere voordeelen die het product bij taxatie blijken zou te zullen opleveren dan het bedrag der verschuldigde landrente en dat de misgewassen zouden loopen voor rekening van het gouvernement voor zoover namelijk dezelve niet aan gebrek aan ijver en arbeidzaamheid des Javaans waren toe te schrijven.” Naar aanleiding van de zakelijke extracten uit een algemeen overzicht in 1834 saamgesteld door VAN DEN BOSCH en als bijlage opgenomen bij het besluit in staatsblad 1834 no. 22, tijdens de werking derhalvo van het nieuwe stelsel, hebben de heeren UMBGROVE en WIGGERS in hun rapport van 1857 van de enquête naar de suikerdwangcultuur aan de genoemde voorgespiegelde grondslagen kunnen toevoegen: „dat de planter aan zijne verplichtingen zou hebben voldaan wanneer hij het gewas tot rijpheid had gebracht, zoomede dat de arbeid aan de fabriek zooveel mogelijk behoorde te geschieden door vrijwillige arbeiders”. Zoo was de voorstelling van het stelsel dat VAN DEN BOSCH geroepen werd te gaan invoeren waartoe hij in 1830 met een nieuw regeeringsreglement voor het eerst door den Koning zeker onder de oogen van VAN DEN BOSCH vastgesteld en met eene bijzondere instructie die hem nog uitgebreider bevoegdheid verzekerde, als gouverneur-generaal naar Indië vertrok; in het regeeringsreglement waren de artikelen die dienst zouden kunnen doen voor het stelsel opgenomen in het hoofdstuk „over de financiën en derzelver beheering” maar op de tweede alinea van artikel 80 kwam het aan; ze was daar heel leuk tusschengeschoven, schier niet de aandacht trekkende; de eerste alinea van artikel 80 gaf in aansluiting aan het voorafgaande regelen omtrent de djatibosschen en decreteerde de bevoegdheid van de regeering om het werk in die bosschen op te dragen aan de daartoe best gelegen desa's hetzij in dagloon hetzij door middel van geheele of gedeeltelijke kwijtschelding der landrente; en daarop volgde nu eensklaps het hoogst belangrijke beginsel der tweede alinea in deze woorden: „Bepalingen van dezen aard kunnen ook gemaakt worden ter bevordering van andere werkzaamheden ten dienste van het Rijk en van bijzondere takken van cultuur welker uitbreiding belangrijk is voor het algemeen.” Met dit als 't ware in een hoek geplaatste voorschrift kon dus de uitbreiding der dwangcultures plaats hebben, kon zelfs gedeeltelijke kwijtschelding van de landrente het aequivalent worden ofschoon de grondslagen pertinent geheele uitsluiting van landrente hadden voorgespiegeld, kon VAN DEN BOSCH dus handelen zoo als hij wilde; daarnevens zette de instructie de puntjes op de i's en bevatte den last tot zoodanige opwekking van de cultures van op de europeesche markt

waardige producten dat eene opbrengst van 15 à 20 millioen guldens zou verkregen worden, terwijl in verband hiermede de N. H. M. geprivilegeerd moest worden; voorts de bevoegdheid om casu quo wijziging te brengen in het inlandsch bestuur waaruit de vrees blijkt dat dit wellicht niet zoo grif van het voordeel van het nieuwe stelsel overtuigd kon zijn en zijn plicht zou doen door voor de belangen der bevolking op te komen terwijl ook voorzichtige voortplanting van het christendom tot het welslagen zou kunnen bijdragen en de waarschuwing bevattende dat de cultures de teelt van voedingsmiddelen niet zou moeten benadeelen, waarop Demak en Grobogan later het antwoord zouden geven. De minister van koloniën ELOUT wilde tot de beoogde maatregelen niet medewerken; hij kon dat niet omdat ze tegen zijne overtuiging streden; als een der drie commissarissen-generaal had hij immers een anderen weg willen zien inslaan, een weg die tot vrijheid en niet tot dwang zou voeren en als man van eer en van beginsel, en de naam is door de dragers een symbool gebleven van eer en van beginselvastheid, weigerde hij de handelingen van VAN DEN BOSCH onder zijne bescherming te nemen en ofschoon deze op zijn aanblijven aandrong trad ELOUT af en na eene korte interimaire waarneming door den secretaris-generaal trad SERVAIS VAN GOBBELSCHROY als minister op om na nog geen jaar vervangen te worden door CLIFFORD die na de terugkomst van VAN DEN BOSCH uit Indië definitief weêr door dezen in 1834 werd vervangen. Op een goed tijdstip was VAN DEN BOSCH in Indië aangekomen, juist het tegendeel van hetgeen DU BUS ondervonden had; de Javaoorlog werd beëindigd waardoor een zoo uitgebreid gebied als de Montjonegorosche landen aan het gouvernementsgebied werd toegevoegd; dadelijk werd ingevoerd de dwangcultuur van indigo in de Preanger-regentschappen en in Tjirebon doch het product werd in bladeren verkregen die verwerkt moesten worden en vandaar dat voor de oprichting van fabrieken voor de verwerking tot product geschikt voor de europeesche markt aldra een millioen beschikbaar werd gesteld; de inlander was gedwongen tot aanplant en onderhoud en tot het leveren der grondstof aan de europeesche fabriek die haar verwerkte en daarna het verwerkte product aan het gouvernement leverde tegen den bepaalden prijs; hierdoor kwam bij het cultuurstelsel het contractenstelsel. Evenzoo invoering van de gedwongen suikercultuur en vrij algemeen vooral in de oostelijke districten van Java volgens de eigen woorden van VAN DEN BOSCH *hand over hand uitgebreid*, en daarmede de druk op de bevolking ook bij deze cultuur zwaar maar toch niet zoo verbazend drukkend als de indigocultuur omdat deze in nog grootere mate den grond uitput, schier uitzuigt en eene zware bewerking vordert. Na de suiker werd vooral op de koffiecultuur de aandacht gevestigd waarover later afzonderlijk; ze was niet nieuw, ze bekleedde al eene heele plaats en VAN DEN BOSCH voerde de koffiecultuur niet in maar wijzigde die naar zijne inzichten en maakte er eene gedwongen cultuur van met vestiging

van het monopolie. Later werden daarnevens de tabak, de kaneel, de peper, de cochenille, de thee allengs in het kader der gedwongen cultures opgenomen. Een afzonderlijk departement, de directie van cultures, en een inspecteur zouden de werking van het stelsel moeten verzekeren. Herinneren we ons nu de grondslagen waarop men gezegd had het te zullen opbouwen: Vrijwillige afstand door de bevolking van een deel der desagronden tot de teelt van producten waardig op de europeesche markt; nooit meer dan $^1/_5$ dier gronden zou worden afgestaan; de cultuur mocht niet zwaarder zijn dan de eigen inheemsche padicultuur; vrijstelling van de landrente; het voordeelig verschil tusschen de getaxeerde waarde van het product en de verschuldigde landrente zou komen aan den inlander. Edoch zóó heeft het stelsel enkel op het papier gestaan en is het nimmer toegepast; van de keuze om $^1/_5$ van haar grond af te staan en te beplanten òf de landrente te betalen was nooit sprake; DUYMAER VAN TWIST heeft het al in 1863 gezegd: „in waarheid heeft het gouvernement altijd eenvoudig genomen en neemt het nog de gronden die het voor de teelt van producten voor de europeesche markt wil bestemmen;" dat is heel wat anders en de bevolking werd gedwongen op die weggenomen gronden dan landbouw te gaan drijven heel wat zwaarder dan haar eigen rijstbouw; en op het maximum van $^1/_5$ der grondslagen werd ook niet gelet. er werd zelfs over $^1/_3$ van de desagronden beschikt, en vooral toen aan het denkbeeld van aaneengeschakelde aanplantingen in groote tuinen uitvoering werd gegeven en ook suikercontracten werden uitgegeven zelfs voor 600 en 800 bouws, moesten de desa's niet $^1/_5$ of $^1/_3$ deel maar zelfs al haar gronden voor de gouvernements dwangcultuur afstaan en zich dan maar met andere desa's verstaan om gronden te krijgen voor haar rijstbouw. Ook ROCHUSSEN heeft dit erkend zooals blijkt uit zijne circulaire in 1847 aan de residenten gericht waaruit ik het volgende overneem: „Verschillende voorbeelden hebben daarenboven doen zien dat niet zelden over de tot den rijstbouw bestemde gronden ten behoeve van 's Gouvernements-cultures in ruimere mate is beschikt dan overeenstemde met de instellingen der bevolkingen of met het stelsel van belasting, heerendienst en cultuur, terwijl velden voor bijzondere cultures afgezonderd te vroeg aan den rijstbouw ontnomen of wel te laat aan denzelve zijn teruggegeven zoodat alleen snelrijpend maar minder vruchtdragend graan kan worden aangeplant waaraan hoofdzakelijk toegeschreven wordt dat de ingeoogste hoeveelheid over eene gegevene oppervlakte gronds aanmerkelijk minder is geworden"; allengs werd niet eens meer de desa tot maatstaf genomen maar een groote kring getrokken waarin verschillende desa's lagen en van de totaliteit der gronden in zulk een willekeurig rayon vallende werd $^1/_5$ genomen wat een groot verschil maakte en tot nadeelig gevolg had dat de bevolking der desa's gelegen in het op die wijze voor de dwangcultuur aangewezen $^1/_5$ deel geene voedingsmiddelen kon kweeken dan met ontzaglijke moeite

door het gemis van gronden of den grooten afstand; hun, die onwillig mochten zijn zich aan den dwang te onderwerpen, wachtte de rotting die aan het prestige van het overheerschende, immers tot beschaving geroepen ras zoo ontzaggelijk veel kwaad heeft gedaan en waarvan de ruime aanwending ons nog meer heeft vernederd dan den javaan en al geloof ik met VAN TWIST dat men ten onrechte den rottingslag wel heeft beschouwd als een essentiëel bestanddeel van het dwangstelsel en men zich derhalve aan overdrijving schuldig maakt door eene voorstelling als werden de inlanders op Java naar de velden geranseld — dát gebeurde alleen in de Minahassa — de vrees voor dien rottingslag werkte al veel uit en die vrees werd door eene toepassing van tijd tot tijd onderhouden. Eigenaardig begrip van de roeping van een koloniaal bestuur! En met de vrijstelling van de landrente ging het als met het andere; VAN DEN BOSCH had 't voorgesteld alsof de javaan liever arbeid zou praesteeren dan in geld de landrente te voldoen en wat gebeurde? reeds in 1831 moest aan landrente een millioen meer worden opgebracht dan vroeger en steeds hooger zou die belasting worden opgedreven; de voortreffelijkheid van het kwijtschelden der landrente in tegenstelling van het in geld betalen van vrijen arbeid was door VAN DEN BOSCH nog in 1830 uitvoerig betoogd en hij kwam tot deze slotsom: „dat hij (de javaan) zich van de verplichting om landrente te betalen gaarne ontslaat en tegen ontheffing van landrente alles, voor geld slechts weinig van hem te bekomen is" eene onbewezen en onbewijsbare meening die onkunde verraadt met het karakter van den javaan en door de praktijk ook toen al was gelogenstraft, tenzij pour le besoin de la cause die averechtsche voorstelling gegeven werd. Welnu van die kwijtschelding is nooit sprake geweest en nog niet; landrente moest worden betaald zoowel van het product van haar rijstvelden als van de producten van haar gronden die voor de dwangcultures bestemd werden en voor de laatste trad dan een derisoir plantloon in de plaats. En de meerdere voordeelen, behalve den vrijdom van landrente, die het in dwang geteelde product zou opleveren boven het bedrag der verschuldigde landrente en volgens de grondslagen aan de bevolking zou te goed komen bleven haar alleen op het papier toegekend en werden door haar nooit genoten want dan zou de berekening van het loon een heel andere zijn geweest; opmerkelijk werd het nu dat waar men zich baseerde op het recht om als landrente te heffen $^1/_5$ van de vruchten door den inlander als voedingsgewas geteeld op den door hem bezeten grond, men daarnevens het recht zich toekende $^1/_5$ en meer van dien grond weg te nemen om daarop waardiger product te telen en als aequivalent daarvoor te betalen een loon dat eenzijdig en willekeurig werd bepaald, ongelijk werkte en over het geheel te weinig was zoo al de inlander er iets van ontving; even opmerkelijk werd het dat men niet naïef maar in het eigen belang voortging het te doen voorkomen alsof, zooals de grondslagen van het nieuwe stelsel immers luidden,

de cultuur van producten voor de europeesche markt niet meerderen en niet zwaarderen arbeid vorderde dan de padicultuur en het opmerkelijkst was wel dat men binnen de door de eigen volksinstellingen getrokken grenzen van onderling dienstbetoon ging brengen den gedwongen arbeid bij aanplant, onderhoud, oogsten, vervoeren en bereiden van de producten en daardoor aan de heerediensten eene ongelimiteerde uitbreiding gaf. Het nieuwe stelsel zooals het was voorgedragen was onkenbaar in de toepassing; zuiver toegepast is het nooit zoo daartoe al de neiging ooit mag hebben bestaan; met de inlandsche bevolking, met den kleinen man zou men het wel klaar spelen maar de belangen van anderen van wier medewerking het gehoopte succes grootendeels afhing moesten worden gevleid en vandaar invoering van cultuurprocenten als eene premie voor europeesche en inlandsche ambtenaren gesteld op het opdrijven van de cultures d.w.z. van den dwang, eene premie die sedert 1867 voor de europeesche ambtenaren niet meer bestaat; voorts het herstel van ambtelijk landbezit dat in 1832 geschiedde bij een geheim besluit; de apanage aan inlandsche hoofden was in 1819 door de commissarissen-generaal afgeschaft en daarover zal ik bij de toelichting op artikel 69 R R uitvoeriger spreken, ze werd nu ten behoeve van de regenten hersteld, wien er volstrekt geen dienst mede bewezen werd in de gevolgen en die thans nu ze weêr verdwenen is in veel beteren toestand zijn; ook de belofte van erfelijkheid van het regentschap, door VAN DEN BOSCH op eene reis over Java plechtig gedaan en die een stimulans wezen moest om de regenten voor zijne plannen te winnen en hen de oogen te doen vestigen op den gedwongen gouvernementslandbouw en te doen sluiten voor den toestand der geplaagde bevolking en de ooren te doen sluiten voor hare jammerklachten; hoogst onvoorzichtig en min kiesch was met die belofte de naam des Konings in verband gebracht wat voornamelijk de oorzaak is geweest dat het onvoorzichtig verpande koninklijke woord bij artikel 69 RR moest worden ingelost; ook deed als middel dienst het onbegrijpelijke en 't strengst te brandmerken willekeurig ingrijpen in de desahuishouding; om van de door de bevolking gekozen desahoofden wier plicht het was voor de belangen dier bevolking te waken en op te komen, gedweeë werktuigen te maken werden ze op de meest willekeurige wijze behandeld en eigenmachtig vervangen en de aan het licht gekomen ergerlijke handelingen en de onvergeefelijke houding tegenover de desabesturen, die ons gezag zelfs in gevaar bracht, zijn niet streng genoeg te veroordeelen; eene herhaling daarvan heeft men door artikel 71 RR onmogelijk gemaakt. Dat alles had ten doel bezwaar of verzet van de zijde der bevolking te fnuiken, de ambtenaren aan de krachtige toepassing van het dwangstelsel te wennen, en „vadsige of onwillige residenten" -- zooals VAN DEN BOSCH hen qualificeerde die niet overtuigd waren van het zaligmakende van zijn stelsel voor de aan hunne hoede toevertrouwde bevolking — te prikkelen tot het letten op de nederlandsche

schatkist alléén. Maar er dreigde nog een gevaar, dat van mededinging door particulieren; met een dwangstelsel als hier in praktijk gebracht verdroeg zich natuurlijk niet de ontwikkeling van handel en industrie van particulieren en moesten beide factoren van algemeene welvaart wel worden geschuwd in dezelfde mate als onder de O. I. C.; van belemmering daarvan had VAN DEN BOSCH niet gerept in de uiteenzetting zijner grondslagen toen de wind juist niet woei uit den protectiehoek en de denkbeelden van RAFFLES, ELOUT en DU BUS nog niet geheel hadden moeten wijken voor die van den stichter van het dwangstelsel, integendeel hij uitte woordelijk het volgende: „dat aan de ondernemingen van bijzondere personen, hoe zij die ook onafhankelijk van het tegenwoordige stelsel zullen aanvangen, geenszins eenige hindering wordt toegebragt." Ja zelfs kan men in het regeeringsreglement van 1830 artikelen vinden zoo vrijzinnig als de artikelen 107—110 en 116 maar eilacy! dat was de openlijke uiting want de praktijk leerde heel iets anders; zij leerde dat de gouvernementsdwangcultuur hoofdzaak was en dat daaraan door niemand en door niets eenigerlei belemmering in den weg mocht worden gelegd en hieruit van zelve voortsproot bemoeilijking, straks belemmering van de vrije cultuur, uitsluiting waarvan allengs de hoeksteen worden moest van het cultuurstelsel terwijl allengs de meening dat hiermede de particuliere ondernemingen onvereenigbaar waren, de heerschende werd en waarvan het duidelijke bewijs werd geleverd eerst in een besluit van Februari 1840 dat DE EERENS gedwongen werd te nemen nadat hij door het opperbestuur was „terechtgewezen en beter ingelicht" omtrent de uitvoering door hem gegeven aan artikel 102 R R van 1836 bij de publicatie van staatsblad 1838 no. 50 die den voorstanders van het cultuurstelsel den schrik om het hart had doen slaan omdat hierbij de mogelijkheid tot het aangaan van overeenkomsten door particuliere ondernemers met de inlanders ten behoeve van hunne ondernemingen geopend was geheel in overeenstemming met genoemd artikel 102, eene mogelijkheid die zulk een angst wekte dat verklaard werd „dat de oprichters van het kultuurstelsel zagen dat hunne bedoelingen uit het oog verloren en het zich ontwikkelend kultuurstelsel daardoor voor de toekomst ondermijnd werd." En dat terwijl in den tegenwoordigen tijd de publicatie van 1838 eer eene belemmering wordt beschouwd in de vrijheid van overeenkomst dan eene aanmoediging van de vrije ondernemingen! De terechtwijzing aan DE EERENS gegeven had nu het besluit van Februari 1840 als gevolg waarin boudweg wordt verklaard: „dat geene overeenkomsten op den voet der publicatie van 1838 zullen mogen worden aangegaan die blijkbaar ten nadeele van 's gouvernements-cultures zouden strekken". Duidelijk genoeg en voor dien tijd ook volkomen verklaarbaar want achtte men nu eenmaal uitsluitend de zaligheid in eene streng doorgevoerde toepassing van het dwangstelsel gelegen en dat was het standpunt destijds door regeering en politieké partijen ingenomen, dan moest de mogelijkheid van ondermijning door mede-

dinging van particulieren worden geweerd en DE EERENS die voor zijne velleïteit niet om den particulieren landbouw te verheffen maar dien niet onmogelijk te maken en voor den zweem van zelfstandigheid dien hij met zijne publicatie van 1838 had durven toonen door BAUD als minister duchtig op de vingers was getikt, slikte als een andere Saturnus zijn eigen kind in. Een ander bewijs van tegenwerking van dien particulieren landbouw vindt men in eene aanschrijving ook van BAUD in Maart 1840 gericht aan denzelfden gouverneur-generaal; die aanschrijving is in haar geheel medegedeeld door den minister ROCHUSSEN in de zitting der tweede kamer van 16 December 1860 en daarin stond te lezen dat de publicatie van 1838 waarover DE EERENS al berispt was „allerschadelijkst kon zijn omdat daardoor een aantal voordeelige gelegenheden tot *uitbreiding* der koffie-, suiker- en indigokultuur aan het gouvernement ontnomen en aan bijzondere personen in handen gespeeld konden worden" en waarin verklaard werd dat het beginsel van artikel 102 R R 1836 ondergeschikt moest blijven aan het cultuurstelsel waarmede niet overeen te brengen was de vrijheid tot het aangaan van overeenkomsten met de inlandsche bevolking omtrent gronden die het gouvernement kon gebruiken voor de dwangcultures. Men ziet hoe in de praktijk de belemmering van particulieren ondernemingsgeest samenhing met de toepassing van het cultuurstelsel en het dan ook niet te verwonderen was dat het verleenen der vergunningen tot verblijf op Java afhankelijk werden gemaakt van de al of niet gegronde vrees van nadeel voor het cultuurstelsel dat ondanks de oppositie in den raad van Indië met ijzeren hand werd gevestigd doch lang niet zulke dadelijke schitterende resultaten opleverde als de aanhangers van VAN DEN BOSCH hadden verwacht, daar de remises in de eerste vier jaren maar ongeveer 9 millioen bedroegen, doch gedachtig aan de gedane belofte dat in de goudader van Java door hem het lancet zou gezet worden en de aderlating niet Java maar Nederland ten goede zou komen volhardde hij en ook hij sprak: *je maintiendrai* al was het niet in de schoone beteekenis van dit fiere devies; om aan elk mogelijk verzet van welke zijde het mocht komen in het vervolg het hoofd te kunnen bieden gaf de Koning in 1832 aan den gouverneur-generaal de meest uitgebreide bevoegdheden; de landvoogd zou ambtenaren van elken rang kunnen verwijderen, zou van het regeeringsreglement mogen afwijken, zou het cultuurstelsel door alle middelen kunnen doorzetten, zou als commissaris-generaal en dan met de machtsvolheid door den Koning overgedragen kunnen optreden als hij het tijdstip daartoe gekomen achtte. Men houde in het oog dat dit alles mogelijk was in den tijd toen het regeeringsreglement nog niet bij de wet maar bij besluit des Konings tot stand kwam. Voor ieder was het nu duidelijk dat de Koning de inzichten van Zijn vertegenwoordiger geheel deelde en tegenwerking der krachtige uitvoering van diens stelsel gelijk stond aan ongehoorzaamheid aan het opperbestuur. Het vertrouwen des Konings in VAN DEN BOSCH was onbeperkt en deze, gebruik

makende van de hem verleende macht, trad dan ook in 1833 op als commissaris-generaal zoodra BAUD, om wiens uitzending hij had gevraagd, in Indië was gekomen die na als vice-president te zijn beëedigd en geïnstalleerd alstoen waarnemend gouverneur-generaal werd; een jaar later keerde VAN DEN BOSCH naar Nederland terug vrij wel teleurgesteld in de verwachting van dadelijke schitterende resultaten van zijn cultuurstelsel, waarover de klachten toenamen en waartegen de oppositie krachtiger werd in Nederland en tegen die oppositie wilde hij zijn stelsel verdedigen en vandaar uit handhaven; in Nederland teruggekeerd juist op een tijdstip dat de financiëele nood was gestegen en het volhardingssysteem tegen België in vollen gang was belastte de Koning hem met de door CLIFFORD nedergelegde portefeuille van koloniën en van toen af aan begon de aandrang steeds sterker en sterker te worden tot krachtige toepassing van het cultuurstelsel en werden der indische regeering de duimschroeven aangezet. BAUD is de Paulus geweest voor het cultuurstelsel, de bevestiger en strenge toepasser; verklaard voorstander er van was hij echter niet blind voor de gebreken die er aan kleefden waarvan verschillende zijner betoogen aan den minister VAN DEN BOSCH getuigenis afleggen die ze lang niet malsch soms beantwoordde en te kennen gaf dat alleen hij en niet BAUD de wijze van toepassing had te beoordeelen en als BAUD, anders juist niet sentimenteel, een enkele maal op de zeer krasse brieven van den minister om toch de productie te doen toenemen op de onmogelijkheid wees den dwang nog te verscherpen dan werd hij door den minister op zijne plaats gezet en terechtgewezen evenals BAUD, hieraan wellicht gedachtig, het later maar in hoffelijker termen DE EERENS zou doen. En wel waren er redenen om den aandrang uit Nederland te temperen: de al te drukkende heerediensten, de ruime toepassing van de rottingslagen, de vernedering van het reeds vroeger tot een zeker standpunt geklommen desabestuur, de willekeurige conversie van individueel bezeten gronden in communaal bezit dat voor de toepassing van het dwangstelsel grootere voordeelen aanbood, de grootere sterftecijfers onder de inlandsche bevolking, de vermindering van den veestapel, en wat niet ellende al meer! En toen men wel genoodzaakt was om den gedwongen arbeid te verminderen liet men de veroordeelden, de kettinggangers werken tegelijk met de dienstplichtige javanen die ook als lastdieren gebruikt werden en berucht gebleven is een voorstel uit die dwangperiode om de sapi's te sparen en in plaats hiervan inlanders te gebruiken en waarin vier javanen werden gelijk gesteld met één sapi. Pijnlijk! Uitputting der bevolking, algemeene apathie, epidemieën hier en de kreet om remises steeds luider ginds. Was bij het vertrek van VAN DEN BOSCH het cultuurstelsel allerminst bloeiend, BAUD was het die het tot bloei heeft gebracht, laat ik liever zeggen, heeft moeten brengen; hij breidde de cultures vooral in Midden-Java uit behalve de indigocultuur voor de bereiding waarvan meerdere

en kleinere fabrieken werden opgericht terwijl ze in de Preanger en in Pekalongan werd ingekrompen. Nu is wel beweerd dat BAUD met behoud van het cultuurstelsel den druk echter wilde verminderen maar deze bewering wordt door de feiten niet gestaafd, in sommige opzichten bepaald gelogenstraft, daargelaten de vraag of de bewering in dien vorm juist is gesteld en of met een stelsel dat de uitbreiding beoogde van alle cultures niet van zelf altijd de druk op de bevolking vermeerderen moest en niet verminderen kon. Wil men het deskundig oordeel kennen van een tot oordeelen bij uitstek bevoegde, dat èn om hem die het uitsprak èn om hem wien 't gold in zeker met voordacht niet hard gekozen termen werd ingekleed? het luidt: „Hij (VAN DEN BOSCH) moest van de bevolking nieuwe offers vragen, haar nieuwe diensten en lasten opleggen. Hij moest haar onder harde verpligtingen brengen. Hij wilde de rijstvelden door haar aangelegd om daarop hare voedingsmiddelen te telen gedeeltelijk bestemmen voor het bouwen van suikerriet en andere voorwerpen van uitvoer. Hij wilde de waterleidingen door haar of hare voorouders gegraven voor de besproeijing dier rijstvelden gedeeltelijk bezigen voor het drijven van suikermolens, kortom zijn cultuurstelsel zou den Javaan ongekende belemmeringen en verpligtingen opleggen die hoe ook door zijne gematigdheid getemperd hun zeker niet aangenaam zouden zijn." 't Was BAUD zelf die zoo sprak, en dat stelsel door hem zoo gekaraktiseerd had hij uitgevoerd naar den wil van dèn stichter dien hij kortelijk samenvatte. In 1836 keerde ook BAUD terug en verving DE EERENS hem die, we merkten het reeds op, hier lang geen aangenamen tijd beleefde en voor wien VAN DEN BOSCH nog minder égards toonde en na wiens duchtige aanschrijvingen de oude weg werd gevolgd. Inmiddels kwam de explosie in Nederland waar men van niets hoorde dan van toezendingen van producten, van daarmede behaalde groote winsten terwijl desniettemin een leeningsontwerp tot een bedrag van 56 millioen werd ingediend om aan de verwarde financiën tegemoet te komen nog verwarder geworden door de met de N. H. M. gesloten kapitalisatiecontracten, door bederf van het indische muntstelsel, waarvan de duitenversmelting later op een verlies van 20 millioen te staan kwam en door Indië met fictieve geldleeningen te belasten; de verbazing over den werkelijken toestand waar de staten-generaal buiten waren gehouden doch die door de indiening van het leeningsontwerp moest blijken was algemeen en het werd na eene driedaagsche discussie in December 1839 door de kamer verworpen tengevolge waarvan VAN DEN BOSCH als minister aftrad en daarmede het staatstooneel verliet als eene verzachting den adellijken titel van baron hem in 1835 verleend door den Koning verhoogd ziende tot dien van graaf tevens met benoeming tot minister van staat; hij trad niet meer op den voorgrond, zijn zon taande, de verschijnselen van een nieuwen dageraad begonnen zich te vertoonen, in 1844 stierf VAN DEN BOSCH. De javanen hebben geen standbeeld voor hem opgericht, ook de

nederlanders niet. Ook de Eerens was intusschen gestorven in Indië en na de waarneming van het ambt door Carel van Hogendorp was Merkus na eerst ook met de waarneming te zijn belast geweest in 1843 definitief benoemd tot gouverneur-generaal en kort daarop te Soerabaia overleden. Merkus had vele en gewichtige betrekkingen bekleed en was onder van den Bosch lid van den raad van Indië geweest als hoedanig hij zich tegen het cultuurstelsel zoo als het toepassing vond zou hebben verzet ofschoon dit niet overeenstemt met de conclusiën van zijn rapport op 16 Mei 1832 uitgebracht en dat de grondslag is gebleven van de resolutiën in staatsblad 1832 no. 35 en 1833 no. 7. Indien moet worden aangenomen dat Mfrkus een tegenstander was van van den Bosch en zijn cultuurstelsel dan heeft er tijdens Merkus' verblijf van 1836—1839 in Nederland eene merkwaardige metamorphose met hem plaats gehad en is hij van tegenstander tot een verklaard voorstander bekeerd want van den Bosch als minister droeg hem opnieuw voor tot zijn vroeger ambt en Baud die van den Bosch als minister van koloniën had vervangen droeg hem voor tot gouverneur-generaal. Er hebben soms eigenaardige veranderingen van zienswijze plaats! Juist sedert Merkus begonnen de dwangcultures steeds meer af te werpen en reeds onder hem waren de geldelijke resultaten overvloedig. Na zijn dood verving Rochussen hem na de waarneming ruim een jaar lang door Reijnst; op koloniaal gebied was Rochussen een *homo novus;* als controleur der directe belastingen zijn loopbaan begonnen was hij in den benarden financiëelen toestand in 1840 minister van financiën geworden, daarna gezant bij het Belgische Hof en in die functie, die ook later nog eens de brug zou zijn, benoemd tot gouverneur-generaal op voordracht van Baud met den stelligen last tot handhaving van het cultuurstelsel; tegen de aanklacht van Cornets de Groot dat hij het zou hebben opgedreven heeft Rochussen zich later in 1853 verdedigd edoch uiterst zwakjes; krachtig gehandhaafd heeft hij het zeker, dat was ook zijn mandaat; en al werden onder zijn bestuur maatregelen genomen die op vermindering duiden van den ongelimiteerden dwang bij de cultures dan werden deze geboden door eene onvermijdelijke noodzakelijkheid want toen bleek dat de bevolking door het streng vasthouden aan de indigodwangcultuur te gronde zou gaan terwijl de winsten verminderden en die cultuur in de Preanger al verliep en in Tjirebon tot woelingen aanleiding gaf, toen moesten wel een aantal velden aan die dwangcultuur worden onttrokken om daardoor de gelegenheid te openen voedingsmiddelen aan te planten en wanneer Rochussen zich hierop verheft in deze woorden: „Ik beweer niet slechts maar kan het ook bewijzen dat het de onophoudelijke strekking van mijn bestuur is geweest de productie van rijst en andere voedingsmiddelen te vermeerderen" dan is dat zóó gezegd waar, maar dan moet tevens worden opgemerkt dat de nood nijpende was en de aandrang om de inlandsche bevolking haar eenvoudig voedsel te verzekeren in verband met de erkenning dat die eerste zorg was

verwaarloosd door vroeger wanbestuur eene onafwijsbare noodzakelijkheid was; en als de tabakscultuur verminderd werd dan was dit het gevolg van eene vreeselijke les en ROCHUSSEN heeft bij zijn aftreden in 1851 toen hij het bestuur overdroeg aan zijn opvolger den ongunstigen toestand zelf moeten erkennen toen hij gewaagde van het meerendeel der residentiën van Midden-Java welke, zei hij zoo voorzichtig mogelijk, „zich nog niet verhaald hebben van de rampen welke dit gedeelte van Java hebben getroffen, waartoe samenliepen herhaalde misgewassen, overdrijving van cultures vooral van indigo en tabak, slechte regeling en overdrijving van heerediensten, lang aanhoudende koelielevering voor de vestingwerken, onberaden opdrijving van pachten en landrente; en, voegde hij er bij, van een goed en geduldig volk werd meer gevergd dan het dragen kon vooral toen niet alleen de padioogst maar ook de tweede gewassen herhaaldelijk tegenvielen; op eene reize welke ik in 1847 door dit gedeelte van Java deed merkte ik op dat er veel overdrijving bestond, ik maande de residenten ten ernstigste aan maar mijne woorden vonden geen ingang genoeg, men zag of wellicht uit valsche schaamte men wilde den waren stand van zaken niet zien." Eilieve is scherper veroordeeling denkbaar? Onder zijn bestuur vielen de veranderde inzichten in Nederland en kwam daar in 1848 de grondwetsherziening tot stand die de mogelijkheid opende van eene noodzakelijke controle der staten-generaal over het koloniaal bestuur, die door velen was bepleit, zoodat zich na '48 van lieverlede eene partij begon te vormen die licht wilde zien verspreid ook over Indië en zijn bestuur met VAN HOËVELL en THORBECKE aan de spits en die zich begon pal te zetten tegen den phalanx der verdedigers van het bestaande met BAUD aan het hoofd en een spoedig gevolg der veranderde inzichten openbaarde zich in de benoeming van den eersten gouverneur-generaal van vrijzinnige richting DUYMAER VAN TWIST op voordracht van het eerste ministerie THORBECKE ter vervanging van ROCHUSSEN. Ik ben overtuigd dat VAN TWIST het goede heeft gewild maar bij zijne komst in Indië, waar alles doortrokken was van den zuurdesem van het cultuurstelsel en de naweeën van oude sedert de compagnie nog niet veel veranderde toestanden werkten, niet ten volle opgewassen was tegen de gewichtige taak, dubbel gewichtig en dubbel zwaar omdat een nieuwe koers zou worden ingeslagen maar met eene bemanning die steeds in den ouden koers gestevend had en een onbekend vaarwater liefst niet ging bezeilen; wanneer men hem den lof ziet brengen dat hij de dwangcultures niet opdreef dan is dat toch een uiterst schrale lof die de vraag onbeantwoord laat of ze nog wel voor verdere opdrijving vatbaar waren; de opheffing van de belemmerende belasting op de passers waar de inlander een altijd toch gering voordeel zoekt en die aan chineezen verpacht was, eene pacht die door de residenten was opgedreven en gestegen was, is zeker een goede daad geweest in het belang der bevolking en al werd die daad in Nederland zeer euvel

opgenomen en al werd tegelijk de bedrijfsbelasting verhoogd, ze strekte VAN TWIST en zijn bestuur tot eer evenals zijne poging om aan de inlanders die in de suikerfabrieken werkten eene betere betaling voor hun arbeid te verschaffen. Maar in het cultuurstelsel kwam geene noemenswaarde verandering. Voor het eerst kwam nu ter voldoening aan den grondwettigen eisch, tijdens zijn bestuur, het nieuwe regeeringsreglement tot stand bij de wet en door de behandeling daarvan in het openbaar werd de sedert 1848 gewekte belangstelling in de koloniale zaken krachtig verlevendigd in en buiten het parlement en al stond ook nog in 1854 bij allen het behoud der financiëele voordeelen ten bate van het moederland op den voorgrond er werd toch reeds meer gelet op de belangen der bevolking voor wie men bezig was de hoofdlijnen vast te stellen der bestuursbeginselen die haar zouden beheerschen en waarvan tot de gewichtigste gerekend werden de beginselen nedergelegd in artikel 56 dat ons bezig houdt. Het was niet voorgesteld in het I$^{e}$ ontwerp, dat geheel en al zweeg over het stelsel dat de zenuw geworden was van het koloniaal beheer; onder de hoofdbedenkingen waartoe dat sober toegelichte regeerings-ontwerp aanleiding gaf was ook het bezwaar tegen het geheele gemis van voorschriften aangaande het cultuurstelsel waarbij zooals men zeide het gouvernement optrad als landbouwer, fabrikant en koopman; andere artikelen van het ontwerp zooals de artikelen omtrent heere-diensten, landrente en algemeen bestuur waren blijkbaar opgenomen met het oog op het stelsel en hielden hiermede nauw verband edoch van het stelsel zelf dat schier heel ons bestuur beheerschte werd niet gerept en dat werd gelaakt in het voorloopig verslag; zelfs waren er die fundamenteele voorschriften wilden zien opgenomen voor de uitgifte van suikercontracten die naar hun beweren alleen door ongeoorloofde begunstiging werden geschonken en die toen geschat werden aan de begunstigden eene winst van 50 à 60 duizend guldens 's jaars op te leveren. Bij de toelichting van het II$^{e}$ ontwerp antwoordde de regeering dat het onmogelijk was doelmatige en voor de omstandigheden passende *algemeene* voorschriften te maken; de opmerking was niet onjuist want niet al de gedwongen cultures verkeerden in denzelfden toestand, werden niet door ééne voor allen geldende regeling beheerscht, drukten ook lang niet alle even zwaar, en niet dezelfde grieven konden gelijkelijk tegen alle worden aangevoerd zoodat een algemeen voorschrift in de fundamenteele wet gelijkelijk op iedere dwangcultuur toepasselijk moeielijk te geven was maar wel beginselen waren te stellen die het gouvernements-cultuurstelsel als zoodanig zouden moeten beheerschen. Die moeielijkheid overwon de regeering aanvankelijk niet maar om aan het verlangen der kamer te voldoen zou de regeering dan nu een artikel voorstellen aan het cultuurstelsel gewijd, een artikel, voegde de regeering er bij, dat niets regelt en zeer weinig bepaalt. Eigenaardige manier van wetten maken! en zulk eene verklaring door eene regeering afgelegd tot toelichting van een wetsvoorstel is een

unicum in de parlementaire geschiedenis. Wat was dat nu voor een artikel dat aan de regeering ontwrongen was? dat ze tot haar plicht had gerekend niet voor te stellen en toch voorstelde? dat niets regelde? Het was van dezen inhoud: „De gouverneur-generaal zorgt dat de op hoog gezag ingevoerde kultures niet in den weg staan aan de teelt van toereikende voedingsmiddelen en dat de inrigting der cultures meer en meer worde in verband gebracht met de instellingen en belangen der inlandsche bevolking en met de ontwikkeling van hare nijverheid". Hoezeer blijkbaar met zorg gewikt en gewogen was het de onomwonden uiting van een gevoelen en eene stemming geheel onder den indruk van de herhaaldelijk uitgesproken voornaamste grieven die in de laatste jaren als mokerslagen op het dwangstelsel waren neêrgedaald. Het hooge woord was er uit en in dien inhoud lag de erkentenis opgesloten dat er gouvernementscultures waren die wel in den weg stonden aan de teelt van zelfs maar toereikende voedingsmiddelen en die niet verband hielden met de adat. Onhandig was 't zeker van den minister die hierin gelijk had dat zulk een artikel niets regelde, immers in andere woorden werd alleen dit verklaard: het cultuurstelsel blijft onaangetast maar de javanen moeten er geen honger door lijden, teelt mondjesmaat van rijst moet er niet onmogelijk door gemaakt worden en als het kan verband laten houden tusschen het cultuurstelsel en de belangen der bevolking! — In het nieuwe zelfstandige degelijke verslag van de nieuwe kamer ging men den minister te lijf; men nam acte van de in een onbewaakt oogenblik ontsnapte onhandige bekentenis die de minister later wel in een ander licht zocht te plaatsen doch het voorstel was er, zwart op wit en had boekdeelen gesproken; *habemus reum confitentem* zei men maar met een artikel waarvan de voorsteller zelf getuigde dat het niets regelde en onvoldoende was nam de kamer geen genoegen; werd het zoo opgenomen dan was het al te duidelijk dat het tegen den wil der regeering in het reglement was gebracht maar een artikel van zulk een inhoud in de fundamenteele wet neêr te schrijven ging niet aan en dus drong men aan op beginselen die voortaan de grondslagen moesten vormen voor het cultuurstelsel. Men gevoelt dat niet enkel de tegenstanders daarvan maar zeer bepaald ook de voorstanders eene opneming van voorschriften als basis in de fundamenteele wet zelve moesten wenschen, in 't bijzonder de voorstanders want anders zou bij gemis er van het heele cultuurstelsel op losse schroeven hebben gestaan en het was zeer kortzichtig van den minister PAHUD dat hij aanvankelijk aan de opneming poogde te ontkomen, immers ware die poging geslaagd dan zou ja vooreerst het cultuurstelsel uitsluitend onder de hoede van minister en gouverneur-generaal zijn gebleven, dan zouden willekeur en welbehagen de grondslagen gebleven zijn der toepassing van het dwangsysteem, dan zou men zich niet aan de beginselen hebben te storen die eene lastige kamer wilde aannemen die het eindelijk opnam voor de te lang

geplaagde en door sommige cultures uitgeputte bevolking, en dan zou de nog lastiger contrôle op de uitvoering dier beginselen niet te vreezen zijn, maar dan zou tegelijk de mogelijkheid zijn geboren dat latere bewindslieden het cultuurstelsel een ramp beschouwden voor de ontwikkeling van de welvaart der inlanders zoowel als van den particulieren handelsgeest, het ten grave doemden en het ongehinderd zouden kunnen opheffen als door geen enkel gebod of verbod in het regeeringsreglement gebonden en het al of niet voortbestaan van een stelsel dat in 1854 in vollen bloei was en een onuitputtelijke goudbron geacht werd zou afhankelijk zijn gemaakt van de wisselende inzichten van latere ministers van koloniën. Welnu dat konden allerminst de voorstanders willen en het bleek genoeg dat ook de partijgangers van de regeering eene opneming van beginselen omtrent het toen allerbelangrijkste punt van koloniaal beleid goedkeurden en er op moesten aandringen, want ware de wenk door PAHUD eerst gegeven om het stilzwijgen er over te bewaren opgevolgd, ik ben er van overtuigd dat aan het cultuurstelsel veel eerder ware getornd dan thans het geval was en dat de eenige gouvernementscultuur waarin het nog nawerkt misschien wel 't eerst tot eene particuliere cultuur zou zijn gemaakt. Had de kamer acte genomen van de erkentenis van het bestaan en van de gegrondheid der hoofdbezwaren jaren lang tegen het dwangstelsel ontwikkeld men wees er op dat het den minister afgeperste artikel de gouvernementsdwangcultures als 't ware perpetueerde; dat het niets bevatte omtrent het groote beginsel zelf van oplossing van den gedwongen staatslandbouw in een geheel vrijen landbouw en de gevolgtrekking voor de hand lag dat ook hier de wil was, eene neiging die in 's ministers geheele toelichting overal doorstraalde, om den particulieren handel op Java een parasiet te laten blijven en tegen die stelselmatige uitzondering kwam men op; dat er voor deze laatste grief reden te over was werd reeds vroeger aangewezen. Het breed opgezette betoog in het verslag der kamer bracht den minister blijkbaar tot nadenken en de vooronderstelling is zeker niet gewaagd dat de vrucht daarvan verkregen is na overleg met BAUD, eerst in het laatste ontwerp aangeboden waarin ten slotte de regeering de opneming voorstelde van een artikel dat onveranderd het bestaande artikel 56 is geworden. Wat aanvankelijk onmogelijk was geacht bleek bij nader inzien en nader overleg toch wel mogelijk. Uiterst sober was de schriftelijke toelichting er van die zich enkel bepaalde tot de verklaring dat „het door verscheidene leden uitgedrukt verlangen naar eene meer omvattende redactie geboorte heeft gegeven aan die welke thans aangeboden." De mondelinge toelichting zou breeder en duidelijker de beteekenis en strekking doen uitkomen zooals ons zal blijken. Het onbeteekenende korte voorloopig verslag door de eerste kamer uitgebracht bevatte echter eene, waar het de *nervus rerum* betrof, gewichtige zinsnede; die tak der vertegenwoordiging drukte over het algemeen hare tevredenheid uit „dat artikel 56 de strekking

heeft om langzamerhand en met voorzichtige schreden de ontwikkeling van de vrije teelt tegenover het cultuurstelsel en van den vrijen arbeid tegenover bezwarende persoonlijke diensten te bevorderen." Die strekking was dan ook bij de behandeling in de tweede kamer duidelijk gebleken en de eerste hechtte haar zegel daaraan. Om die strekking en de geheele beteekenis van artikel 56 in het licht te stellen is het noodig de daarover gevoerde debatten in de tweede kamer na te gaan. Al dadelijk treden twee merkwaardige feiten op den voorgrond die verwondering zullen wekken als men de geschetste ontwikkeling heeft gevolgd. Vooreerst dat BAUD, de Oemar van het cultuurstelsel, de maker van het besluit van staatsblad 1834 no. 22 waarin hij het cultuurstelsel ophemelde en aanprees, de krachtige toepasser er van naar de beginselen der „zakelijke extracten" bij dat besluit afgekondigd, de uitvoerder van den wil van den schepper van het cultuurstelsel, dat dezelfde BAUD thans twintig jaren later, de stichter was al een tiental jaren tot zijne vaderen vergaderd, de verklaring aflegde dat hij principiëel tegen het cultuurstelsel was en dit niet overeenkomstig gezonde regeeringsbeginselen achtte. Jammer, doodjammer voor de inlandsche bevolking dat BAUD er nog niet zoo over dacht toen hij in Indië was. Maar omdat het bestond wilde hij het behouden maar verbeteren, doch enkel omdat Nederland het nog noodig had. En het was bij deze gelegenheid dat BAUD, het hoofd der conservatieve partij die de meerderheid had in het parlement, zijne bekende en van historische beteekenis geworden redevoering hield en waarin hij na vooropgezet te hebben dat het artikel van het grootste gewicht was omdat daarmede de directe en indirecte voordeelen sedert eene reeks van jaren uit de indische bezittingen genoten staan of vallen, de verklaring aflegde die ook thans nog de aandacht eischt en niet in vergetelheid dient te geraken: „Ik zal slechts kortelijk herinneren dat ik de directe inmenging der regeering met de industrie der ingezetenen welke in dat cultuurstelsel opgesloten ligt niet overeenkomstig acht met gezonde regeringsbeginselen; ik zal slechts herinneren dat ik meer dan eens heb gezegd dat wanneer de nood van het moederland het Indisch bestuur er niet toe gedwongen had het naar mijn inzien wenschelijk en pligtmatig zou zijn geweest in Indië het regeeringsstelsel te volgen dat onder alle hemelstreken, onder alle omstandigheden het beste is, dat namelijk waaronder de regeering zich bepaalt tot het verleenen van bescherming, tot het maken van wijze wetten, tot het openen van middelen van gemeenschap, tot het maken van wegen, kortom tot bevordering middellijk van de welvaart en de industrie der ingezetenen met onthouding van alle onmiddellijke bemoeijingen daarmede onder wat vorm of benaming eok." En dat programma dat de geheele vrijzinnige partij kon onderschrijven kwam uit den mond van den leider der streng behoudende partij. Maar om de eischen van het moederland alleen wilde hij het cultuurstelsel nog behouden, de gebreken die hij erkende verbeteren, de

verkeerde beginselen waarop het rustte niet verhelende wenschte hij dat zoo mogelijk eenmaal zou worden teruggekomen tot die heilzame beginselen waarvan slechts de nood van het moederland gedwongen heeft af te wijken. Dat was cordaat en eerlijk; ten behoeve van het moederland, en daarop lei BAUD nadruk, en niet ten behoeve van de inlandsche bevolking want hoe deze bij de toepassing gevaren was daarvan wist BAUD alles en onder het uitspreken van de medegedeelde woorden zijn hem zeker al de rampen voor den geest gekomen die het dwangstelsel in 't bijzonder met de suiker-, indigo- en tabakscultuur aan die bevolking had berokkend en drong de droevige herinnering daarvan hem tot het ridderlijke *peccavi!* De veroordeeling van het cultuurstelsel èn in zijne beginselen èn in de toepassing uit zijn mond, zij het te spader ure, maakte diepen indruk; ze heeft haar volle waarde behouden. Het tweede merkwaardige feit was dat de woordvoerders der liberaal-koloniale partij een verre van schitterend figuur maakten; ze schenen verrast en voldaan met artikel 56 dat door DUIJMAER VAN TWIST later is genoemd „een triomf voor hen die de toepassing van liberale beginselen ook in het bestuur van N. I. voorstonden." Men hoort hoe de koloniaal-liberalen van zijn tijd nog al spoedig tevreden waren want was artikel 56 een triomf dan was deze erg gemakkelijk behaald maar ook een van twijfelachtig gehalte want ware artikel 56 een triomf geweest voor de liberale beginselen, wat ik betwist, dan zouden de dragers en verdedigers daarvan verantwoordelijk moeten gesteld worden voor het feit dat veertig jaren na dien triomf het cultuurstelsel nog bestaat, zij het niet meer in die ruime mate en in de toepassing gewijzigd, waarbij dwang en monopolie echter nog altijd de grondslagen zijn en het desideratum in 1854 zelfs door de eerste kamer geuit nog maar niet is bereikt. Kan dan ook niet worden ingestemd met de zegekreet door VAN TWIST aangeheven als veel te absoluut en in strijd met de feiten, wel moet worden erkend dat artikel 56, ja na heel wat moeite en aandrang maar dan toch door de regeering zelve voorgesteld, verre boven de verwachting was van hetgeen de liberale partij ooit had durven hopen en gerust kan worden verklaard dat als de regeering niet dit artikel maar een van geheel anderen inhoud had voorgesteld en de liberale partij had daarop amendementen voorgedragen zij zeker niet zou verkregen hebben wat de regeering haar vrijwillig aanbood. Want al heeft de inhoud, dien men soms belang had als vaag en onbestemd voor te stellen, tot heel wat meeningsverschil in de praktijk aanleiding kunnen geven, en bleek al dat artikel 56 een mes kan zijn met twee heften, er was dan toch een heft dat zooals de praktijk ook heeft bewezen in liberale handen enorme diensten kan doen, ja, als men het artikel nauwgezet ontleedt dan moet het oordeel luiden dat het meer geeft in den zin eener liberale koloniale politiek dan in dien der conservatieve en dit, het mag niet uit het oog worden verloren is dan toch te danken aan de conservatieve regeering van 1854 die er de aanstichting toe nam,

vooral aan BAUD en de andere corypheeën der conservatieve partij, want dit staat vast: dat indien zij zich tegen het artikel hadden verzet en andere of veel meer beperkende voorschriften hadden voorgesteld deze ongetwijfeld in de plaats waren gekomen van het bestaande artikel. Het mag wel eens duidelijk worden herinnerd en met klem dat het de conservatieven zelve zijn geweest die 't allereerst den bijl bij de wortels van het cultuurstelsel, hun credo, hebben gebracht; dat bij de behandeling van het gewichtige vraagstuk uit hun mond woorden zijn gesproken een geest ademende van belangstelling in de nooden en behoeften der inlandsche bevolking als men veertig jaren later slechts uiterst matig en bij zeldzame gelegenheden gewoon is te hooren in het parlement. Aan PAHUD, BAUD en ROCHUSSEN is het te danken dat artikel 56 bestaat, dat was in 1854 heel veel en dat is nog van onverzwakte beteekenis in 1895; vooral de houding van BAUD strekt hem tot groote eer en dat hij zoo ronduit voor zijne volte face uitkwam is van veel beteekenis geworden. De toepassing van het artikel geschiedde door anderen; indien er verbeteringen zijn gekomen dan zijn deze door anderen tot stand gebracht maar onpartijdige beoordeeling gebiedt te erkennen dat dan toch de kiem er van, de mogelijkheid er toe door die mannen is gelegd. Had BAUD onbewimpeld eene veroordeeling van het cultuurstelsel uitgesproken, VAN HÖEVELL zoo vaak de banierdrager genoemd van de liberale beginselen, 't klinkt haast ongeloofelijk, verklaarde zich een voorstander er van en verdedigde het. Legt men de redevoeringen van beiden naast elkander dan is het iemand ieder oogenblik of hij zich vergist, of hij VAN HÖEVELL hoorende niet meent den steilsten handhaver van het behoud te hooren en of hij BAUD lezende niet gelooft dat de woordvoerder der liberalen aan het woord is; 't moet een ieder opvallen, hoeveel te meer moet de indruk in de kamer zijn geweest waaraan THORBECKE en MACKAY uiting gaven; van eene zijde waar men tot dusverre in de koloniën hoofdzakelijk het belang der schatkist zag, plaatst men nu de regels in het tweede gedeelte van artikel 56 vervat en dus het belang van de inlandsche bevolking op den voorgrond. Zóó THORBECKE, en MACKAY riep terecht uit *omnia iam fiunt fieri quae posse negabam!* Pijnlijk is het eene redevoering te lezen als door VAN HOËVELL gehouden bij een der gewichtigste beslissingen die genomen zouden worden, zoo niet de gewichtigste; pijnlijk is het de houding waar te nemen door VAN BOSSE gevolgd; we zullen beider houding, die hen in dit vraagstuk stempelt tot reactionnaire behoudsmannen van wie de inlandsche bevolking niets te wachten had, nader karakteriseeren bij de bespreking van het artikel zelf; hoe goed doet het nog thans de waarachtig vrijzinnige taal te lezen van THORBECKE, van den minister PAHUD en van BAUD en hoe wijd is de klove tusschen hunne taal en de van zucht naar behoud der winsten uit het dwangstelsel overvloeiende taal van hen die zich tot de vrijzinnigen rekenden en het etiket van geïncarneerde behoudslieden verre van zich zouden hebben geworpen,

en toch is het alleen deze stempel die op hen ten aanzien van hunne houding tegenover dit onderwerp van regeeringsbeleid gedrukt worden moet. VAN HOËVELL vond zijne beginselen in dit artikel uitgedrukt; als dat zoo is dan kan niet worden ontkend dat die beginselen nog al vaag en onbestemd, niet scherp belijnd waren; met een artikel als dit is het mogelijk geweest dat mannen van de meest uiteenloopende beginselen en richting het bewind hebben gevoerd en elk op zijne beurt zeide de beginselen van artikel 56 in toepassing te brengen; we hebben een chaos van principes voor oogen gehad, zooveel verwarring van beginselen die dan alle hetzelfde voorschrift tot grondslag heetten te hebben dat het soms op beginselloosheid leek; als nu VAN HÖEVELL zijne beginselen belichaamd heeft gezien in artikel 56 dan herhaal ik pleit dat niet voor de soliditeit, de eenheid van die beginselen omtrent dit hoofdpunt van koloniale politiek, dan zijn ze nog al nevelachtig en niet uit één stuk; hij verklaarde zich te bevinden „in den aangenamen toestand om datzelfde cultuurstelsel in bescherming te kunnen nemen tegen den heer BAUD; hij verlangde niet maar één artikel, ofschoon hij even te voren verklaard had zijne beginselen geheel er in terug te vinden, maar, let wel, een geheel hoofdstuk over het cultuurstelsel waarin de regeling hiervan eene plaats moest verkrijgen; had BAUD zoo als we zagen heel loyaal gezegd dat men de batige saldo's met het cultuurstelsel verkregen nog te zeer noodig had voor Nederland, VAN HÖEVELL wilde het niet missen ook al zou Nederland die millioenen kunnen ontberen; wilde BAUD het dán afschaffen „dan zou ik mij tegen hem verzetten, dan zou ik zijn heftigste tegenstander wezen" riep VAN HÖEVELL uit. Eilieve wat dunkt u? Was dat de uiting van den woordvoerder der partij die rechtvaardigheid voor eene zwaar gedrukte bevolking in haar program had geschreven? Was dat een woord dat vrijheid ademde en den dwang terugstiet? Neen, het was alsof men VAN DEN BOSCH zelf hoorde, een hard en streng en vernietigend oordeel, ik geef het toe, maar in elk opzicht een waar oordeel. En VAN BOSSE trachtte door een terecht als fiscaal gestempeld amendement zooals MACKAY in het licht stelde, Indië door versterking van het cultuurstelsel voor Nederland productiever te maken, een doel dat afstuitte op den krachtigen tegenstand van dien afgevaardigde in eene korte rede die eene uiting was van nobele gevoelens en een model van waardige zeggenskracht tevens. Waarlijk als men thans na meer dan veertig jaren een onbevangen blik slaat op de houding der partijen bij dit hoofdbeginsel van ons koloniaal bestuur ingenomen toen het zou worden beslist dan moet getuigd worden dat die houding uiterst beschamend is voor de liberale partij, dat de vrijzinnige uitingen en opvattingen kwamen van eene zijde waarvan men het tot vóór artikel 56 aan de orde was niet zou verwacht hebben, uit den mond van PAHUD, BAUD en ROCHUSSEN en de onvrijzinnige uit den mond van VAN HÖEVELL en VAN BOSSE die zich als strenge behouders

niet alleen maar als veel krachtiger voorstanders van het dwangstelsel deden kennen dan de regeering en hare medestanders en dat die voorstanders eene regeling wenschten waardoor dat stelsel zou zijn vastgemetseld. Alleen THORBECKE heeft toen de eer van het vaandel gered door een voorstel dat zijn hart eer aandeed maar dat toen nog niet voor verwezenlijking vatbaar was. En ook van de regeeringstafel zijn toen woorden gesproken die ter kenschetsing van den geest waarin artikel 56 is voorbereid, toegelicht, verklaard en verdedigd, hunne hooge waarde hebben blijven behouden; de geheele strekking van het betoog van VAN BOSSE was om Java nog meer dan tot dusver te maken tot een publiek domein van Nederland overstroomd met belastingambtenaren ter contrôle; zijn hoofddenkbeeld was, zei PAHUD, vermeerder het getal ambtenaren en de opbrengst zal vermeerderen. Welnu wat antwoordt de minister? „Dit stemt niet overeen met de zienswijze der regeering, zij gelooft niet dat bij de beoordeeling van het thans in behandeling zijnde onderwerp men slechts op de geldelijke uitkomsten moet letten en dat het doel van artikel 56 zijn moet om het cultuurstelsel op Java uit te breiden met het doel om het nog rijker vruchten ten behoeve van den staat te doen afwerpen." Dat was duidelijk, onomwonden, echt vrijzinnig en het is goed zulke taal in herinnering te brengen en te houden; jammer dat ze later nog al vaak vergeten is; de geciteerde woorden hadden met gulden letteren in een der paneelen van het kabinet van den minister en van den landvoogd moeten worden gegrift, ze zouden misschien het schrille contrast er mede belet hebben door sommige aanschrijvingen sedert vandaar uitgegaan; men had dan in een ander paneel de strekking kunnen beitelen door de eerste kamer aan artikel 56 gehecht, door mij hierboven op bladzijde 176 herinnerd; men zou het geheel hebben kunnen bekroonen met den kernachtigen stempel door MACKAY op het artikel gedrukt: „bij dit artikel wordt niet zoozeer het cultuurstelsel als wel de inlander in bescherming genomen," en nobel was het ook deze strekking te constateeren toen 't er op aankwam; men had in vlammend schrift het schoone helaas! nog niet algemeen begrepen woord van THORBECKE kunnen aanbrengen door hem aan het einde van het debat op plechtige wijze gesproken: „dat het belang der inlandsche bevolking het belang is van het moederland."

Reeds wees ik er op hoe vreemd soms ook met artikel 56 is omgesprongen en zelfs werd mismoedig de kreet gehoord bij de behandeling van de ontwerp-cultuurwet van FRANSEN VAN DE PUTTE dat de inlandsche bevolking er beter bij zou zijn gevaren indien artikel 56 maar niet ware opgenomen en het regeeringsreglement van het gewichtigste onderwerp maar gezwegen had; ik kan dit niet toegeven; onder de heerschappij van artikel 56 is zeker veel kwaads gedaan maar naar mijne innige overtuiging nog meer kwaads voorkomen en is het veeltijds een dam gebleken. De fout ligt aan het

niet strikt of in het geheel niet toepassen van het artikel, eene fout ook wel begaan ten aanzien van andere onderwerpen die nauw verbonden waren met de schatkist; want men vergete niet dat de beginselen onzer koloniale instellingen nog bij lange na niet verwerkelijkt zijn geworden en de werking van het regeeringsreglement nog niet volledig is omdat de uitvoering er van niet altijd was overgelaten aan hen die van die beginselen diep doordrongen waren waarom het veeleer noodig is een krachtigen stoot te geven tot opwekking om zich daarvan goed te doordringen dan ware of vermeende kwalen te wijten aan voorschriften die men of niet of oppervlakkig kent; het heeft in Nederland ook een poos geduurd eer men in de nieuwe grondwet van 1848 was ingegroeid maar daar kon de groei voorspoediger zijn; ook de neiging om artikel 56 in een mystieken nevel te hullen, van den inhoud een sfynx te maken wachtende op Oedipus, of er een Januskop op te plaatsen al naar het in de politieke kraam te pas kwam heeft aan de zuivere toepassing kwaad berokkend; evenzoo de proeven van interpretatie, nu eens gewrongen dan weer spitsvondig, en die meer ten doel hadden zelf gekoesterde wenschen in het artikel te zien uitgedrukt dan naar zijn rationeelen inhoud te vragen, ja zelfs heeft men de bewering durven uiten dat de regeering van 1854 met opzet het artikel heeft geëmbrouilleerd en door schijnbaar veel en inderdaad niets te zeggen den strijd der partijen heeft willen voorkomen en naar uitdrukkingen heeft gezocht waarmede zij hen tot zwijgen bracht. Hoe ver kan men al niet afdwalen! Maar tegen zulk eene door niets gestaafde beschuldiging van politiek geknoei waar het naar aller oordeel in 1854 het gewichtigste belang gold past een krachtig woord van protest; die beschuldiging heeft PAHUD noch BAUD noch de tweede kamer der staten-generaal verdiend en ze wordt volkomen gelogenstraft door de redevoeringen bij het openbaar debat gehouden; voor zulk eene verdachtmaking niet enkel der bedoelingen maar der spontane uitingen van beide eerlijke mannen was geen enkele grond want eene verdachtmaking is het, en eene leelijke ook, de bewering dat artikel 56 opzettelijk beneveld is; en eene groote onjuistheid is het ook te beweren dat het niets zegt! VAN HÖEVELL zou zich dan tot medeplichtige hebben gemaakt toen hij verklaarde in artikel 56 zijne beginselen volledig te zien nedergelegd en VAN TWIST met blindheid geslagen zijn geweest toen hij het een triomf voor de liberale beginselen noemde. Eilieve is het te verwonderen dat waar de openbare meening op zulk eene wijze wordt voorgelicht eene juiste kennis onzer instellingen verre van gemeengoed is? *Non tali auxilio!* Neen, artikel 56 zegt heel veel en duidelijk genoeg voor dengeen die *ab ovo* de kiem der conceptie en de geboorte naspeurt en zich gewend heeft aan den vorm van uitdrukking die bij mannen van leeftijd in 1854 nog geheel anders was dan veertig jaren later en die DE WAAL aanleiding gaf tot de meening dat de duidelijkheid van artikel 56 eene eigenaardige was, waarvan de eigenaardigheid bij juiste analyse van den

inhoud verdwijnt; *il faut juger d'après la date* geldt vooral hier wat den eigenaardigen wetstijl betreft zonder daarom de rekening van den wetgever te belasten met wat bepaaldelijk alleen ten laste van uitvoerders of uitleggers gebracht worden moet.

Gaan we thans over tot de verklaring van den inhoud van het artikel dat ons na de schets van zijn ontstaan duidelijker zal zijn.

Artikel 56 decreteert in den aanhef een beginsel, het eerste gedeelte van de eerste alinea staat op zich zelf en ziet op alle gouvernements-cultures.

Het tweede gedeelte der eerste alinea met de nommers 1—5 en het eerste gedeelte van nommer 6 behooren bijeen, vormen een complex van voorschriften, geven te samen den toetssteen aan voor de uitvoering van het gedecreteerde beginsel.

Nommer 5 zou voorop hebben behooren te staan omdat het 't verst reikt en een algemeenen regel stelt die bij de uitvoering van het in den aanhef gestelde principe op den voorgrond moet staan, den regel tot wegneming van bezwaren die in het algemeen aan alle gouvernementscultures verbonden zijn, terwijl de nommers 1, 2, 3 en 4 speciale regelen stellen die voor de toepassing van het beginsel van kracht zijn en waarvan no. 1 en 2 niet op alle doch op enkele cultures zien, daarentegen no. 3 en 4 voor alle cultures gelden.

Het eerste gedeelte van no. 6 geeft een algemeen voorschrift voor alle cultures van kracht maar bindt dat aan twee voorwaarden die gezamenlijk enkel sommige cultures zullen beheerschen terwijl ééne dier voorwaarden voor andere cultures wegvalt.

Het slotgedeelte van no. 6 bevat ook het vaststellen van een beginsel voor alle gouvernementscultures.

De laatste alinea schrijft vóór de jaarlijksche mededeeling in het koloniaal verslag van alles wat met de uitvoering van het artikel in verband staat.

De gouverneur-generaal houdt de op hoog gezag ingevoerde cultures zooveel doenlijk in stand, luidt het beginsel in den aanhef van het artikel. Waarom die uitdrukking „op hoog gezag ingevoerde cultures" gebezigd en niet gesproken van het cultuurstelsel? Hiervoor gelden drie redenen: ten eerste om de koffiecultuur die velen eigenlijk niet tot het cultuurstelsel achtten te behooren daar die al lang vóór van den Bosch bestond doch door hem er toe is gebracht en door hem uitdrukkelijk er toe gerekend werd terwijl in ieder geval de regeering de hervormingen door artikel 56 beoogd zeer bepaald ook op de koffiecultuur wilde toepassen; bovendien vermeed men liever dat niet welgevallige woord waaraan nu eenmaal reeds toen, vooral toen, een zeker odium kleefde; ten andere was het wel te doen om het behoud van de producten door de cultuur verkregen, om de winsten en voordeelen maar niet zoozeer om behoud van het bestaande dwangstelsel; kon dezelfde of eene hoogere productie worden

verkregen op andere manier dan wilde men deze niet uitsluiten; en in de derde plaats werd in artikel 56 in fine een toestand in het vooruitzicht gesteld van loslaten van het bestaande stelsel om te worden opgelost in eene vrije cultuur zoodat de tegenspraak al te sterk zou geweest zijn als in den aanhef het behoud van het dwangstelsel uitdrukkelijk ware gedecreteerd; behoud der bestaande gouvernementscultures onder de aangegeven voorwaarden kon de wetgever voorschrijven en daar was 't hem om te doen, om behoud van het dwangstelsel als middel daartoe niet.

In plaats van den term: op hoog gezag ingevoerde cultures, wordt in no. 4 van het artikel gebezigd de uitdrukking die in de praktijk burgerrecht verkreeg en dezelfde beteekenis had n.l. gouvernementscultures.

Het beginsel der zooveel doenlijke instandhouding gold de dwangcultures die in 1854 bestonden, en daartoe behoorden alstoen de volgende: de suiker, indigo, koffie, tabak, thee, kaneel, cochenille, en de pepercultuur doch sedert de intrekking van die alle op ééne na is artikel 56 eigenaardig genoeg thans uitsluitend, voor zoover de bepalingen er van toepassing kunnen vinden, van kracht gebleven voor de gouvernementskoffiecultuur die, we zagen het, aanvankelijk niet in wat men het cultuurstelsel heette was opgenomen doch er al spoedig aan werd toegevoegd. De huidige beteekenis van het beginsel is dan ook deze: de gouverneur-generaal houdt de gouvernementskoffiecultuur zooveel doenlijk in stand. Wat beteekent in stand houden? Is daaronder uitbreiding te begrijpen? Neen, uitbreiding wil artikel 56 niet, uitbreiding is iets anders dan in stand houden, beide zijn etymologisch verschillende begrippen en de algemeene geest waarin artikel 56 is voorbereid, toegelicht, vastgesteld en aangenomen laat niet toe in stand te houden op te vatten als uitbreiden; ik wijs ook op de hierboven op pagina 180 geciteerde woorden van den minister PAHUD die juist opkwam tegen het amendement VAN BOSSE dat uitbreiding beoogde en wien de minister toevoegde dat de zienswijze der regeering niet was dat het doel eener wetsbepaling als deze moest zijn om het cultuurstelsel uit te breiden en zeer nadrukkelijk stelde PAHUD in het licht dat het doel van artikel 56 enkel was bestendiging van het bestaande maar het bestaande gezuiverd van de misbruiken.

En BAUD sloot zich aan bij de bestrijding van het amendement omdat dit aan den gouverneur-generaal imperatief de verplichting wilde opleggen om het cultuurstelsel in wezen te houden *zoo als het is*, omdat het amendement bedoelde dat de indische regeering er naar zou moeten streven om nimmer minder maar zoo 't kon wel meer producten te laten planten, en dat acht ik, zei BAUD, eene onbillijke injunctie en hij voegde er aan toe: „ik acht het onbillijk en onstaatkundig in dit reglement op te nemen de uitdrukkelijke bepaling dat de gouverneur-generaal in stand moet houden wat er is," en daarom toonde BAUD, die zeker niet vreemd was aan de

samenstelling van artikel 56, de strekking er van nader aan die alleen beoogt vermindering, eene strekking die derhalve uitbreiding uitsluit: bovendien zou men in botsing komen met het beginsel neêrgelegd in het tweede deel van no. 6 dat als einddoel stelt de algeheele opheffing van gouvernementsexploitatie, het geheel en al verlaten van een stelsel waarvan dwang de grondslag en monopolie de essentie is, om terug te keeren tot de heilzame beginselen zooals BAUD ze genoemd heeft en waarvan alleen in het belang der nederlandsche schatkist was afgeweken zooals hij erkende, en dat het uitzicht opent van eene geheel vrije cultuur; welnu met die denkbeelden en met dat bepaald in no. 6 uitgedrukte einddoel was eene uitbreiding van de gouvernementscultuur zeker niet overeen te brengen en wanneer in de praktijk de instandhouding van de koffiecultuur niet zelden is gezocht juist in eene uitbreiding daar was dit niet in overeenstemming met artikel 56 R R; BAUD, dien ik veilig den auctor intellectualis er van durf noemen, heeft later in de zitting der kamer van 12 December 1856 zoo duidelijk mogelijk te kennen gegeven dat artikel 56 geene uitbreiding toelaat zoodat dan ook aanvankelijk na het inwerkingtreden van het nieuwe regeeringsreglement daaraan niet werd getwijteld maar later toen de aanbidding van de batige saldo's en het nederknielen voor het gouden kalf uit Indië nog een eeredienst vormden, heeft de vrees voor mogelijke vermindering een uitweg gezocht in de knutselachtige verklaring dat uitbreiding door artikel 56 niet zou zijn verboden; in die kamerzitting dan waar de suikercontracten ter sprake kwamen zei BAUD nader omtrent de beteekenis van het artikel dat dit wel de handhaving zooveel doenlijk van de bestaande cultures beveelt maar even uitdrukkelijk de toenadering wil tot het stelsel van vrijen arbeid en hij besloot zijne rede met deze merkwaardige woorden die de door mij verdedigde beteekenis nog nader staven: „ik weet wel dat het stelsel van vrijen arbeid in het regeeringsreglement slechts wordt aangewezen als een desideratum, als iets dat nog niet bestaat doch waarnaar gestreefd moet worden maar ik geloof dat de uitlegging deze moet zijn dat men den gedwongen arbeid bij de *bestaande* contracten moet handhaven tot men dien kan ontberen doch dat elk nieuw contract moet gegrondvest zijn op het beginsel van geheel vrijen arbeid; het komt mij voor dat wanneer men nieuwe contracten uitgaf berustende op het bij het regeeringsreglement afgekeurde beginsel men dan in strijd met dat reglement zou handelen." Wat blijkt hieruit? Immers niet anders dan dat men in 1854 de dwangcultuur alleen heeft willen handhaven zooals die toen bestond maar de middelen tot handhaving uitsluitend moesten getoetst worden aan de nieuwe beginselen toen aangenomen die VAN TWIST, een man die den geheelen overgang heeft medegemaakt, mijns inziens juist samenvatte toen hij als het karakter van artikel 56 aanwees: het wil bij instandhouding zooveel doenlijk van de dwangcultures hervorming in de wijze waarop die worden gedreven, hervorming niet

in punten van ondergeschikt belang maar in de grondslagen, hervorming die er toe zal kunnen leiden om eenmaal alle tusschenkomst van het gezag bij cultures te laten varen. Zoo schreef de onbetwistbaar bevoegde man in eene verhandeling over artikel 56 opgenomen in de *Bijdragen voor staats-, provinciaal- en gemeentebestuur* van 1863; welnu, de zienswijze van BAUD was reeds in 1856 geene andere en uit zijne redevoeringen kan tot geene andere worden besloten. Wat zou BAUD, de conservatief geheeten leider, een aantal liberaal geheeten leiders en alle andere conservatieven op koloniaal gebied van lateren tijd krachtig hebben gewraakt! Niet zonder bevreemding leest men dan ook in het advies door den raad van Indië in Januari 1891 uitgebracht over de voorstellen der staatscommissie voor de koffiecultuur als het gevoelen van den raad in zijne toenmalige samenstelling het volgende: de instandhouding van de gouvernementskoffiecultuur moet zooveel doenlijk vóór alles gewaarborgd zijn, de regeering behoort het middel in de hand te hebben om aan de cultuur eene zoodanige *uitbreiding* te geven als met het oog op de omstandigheden wenschelijk is. Ik geloof dat deze praemisse, die niet enkel stelt eene bevoegdheid tot uitbreiding maar zelfs eene geheel ongelimiteerde, niet strookt met artikel 56 al. 1 noch met de beteekenis van het geheele artikel zooals die is ontvouwd. Geen ander was het doel dan instandhouding van de in 1854 bestaande cultures maar geene uitbreiding daarvan, allerminst op hoog gezag invoeren van nieuwe dwangcultuur; 't eerste vloeit voort uit de woorden en de wording van het artikel, het laatste wordt wel niet ipsis verbis verboden maar dit verbod vloeit implicite voort uit den scherp verklaarden wil dat alleen de bestaande cultures mogen worden in stand gehouden en niet uitgebreid; en dáárvoor werd het beginsel uitgesproken en werden regelen gesteld die enkel voor die in 1854 bestaande cultures geheel of gedeeltelijk van kracht werden maar geene toepassing zouden kunnen vinden op nieuwe ná 1854 op hoog gezag ingevoerde cultures, stel al dat dit zou hebben kunnen plaats vinden door wel de historie een kaakslag te geven maar zich te beroepen op het gemis van een uitdrukkelijk verbod daartoe, in welk geval voor die nieuwe gouvernementscultures artikel 56 niet zou gegolden hebben; zal het den wetgever, geroepen om eventueel het regeringsreglement te herzien, ernst zijn met de uitsluiting van het drijven van landbouw en het als handelaar optreden door den staat dan zal hij beter dan men in 1854 deed dien wil duidelijk in het regeeringsreglement moeten openbaren door de opneming van het beginsel dat de cultuur van welk product ook niet door het gouvernement zal worden gedreven maar overgelaten aan de inheemsche bevolking.

De plicht tot instandhouding in den zin zooeven toegelicht rust op den gouverneur-generaal *zooveel doenlijk*, eene uitdrukking die het beginsel aanmerkelijk verzwakt en die men in de praktijk wel getracht heeft als de sfynx voor te stellen en die wel is opgevat

als een gebiedend voorschrift van zoo krachtig mogelijke instandhouding, wat echter noch in de woorden noch in de historie steun vinden kan, want bij het debat over artikel 56 is wel degelijk de beteekenis ook van deze uitdrukking in het licht gesteld. VAN BOSSE, de verdediger van het onvoorwaardelijk behoud van het cultuurstelsel, die er een lofzang over aanhief, die o. a. zeide: de vruchten van de koloniën zijn ongetwijfeld in de eerste plaats te danken aan het cultuurstelsel en reeds uit dien hoofde ben ik zeer geneigd om dat stelsel onveranderd te laten bestaan" woorden die onverbloemd en onverholen den verstokten voorstander van het dwangstelsel kenmerkten evenals de eisch dat het in het financiëel belang van den staat was dat men het stelsel beter doordreef! wilde dan ook de woorden *zooveel doenlijk* zien wegvallen omdat hij daarin een afbreuk zag van de krachtige handhaving en, vielen ze weg, de gouverneur-generaal niet had te oordeelen over de mogelijkheid der instandhouding of de onmogelijkheid hiervan. Maar de minister PAHUD weigert pertinent daaraan gehoor te geven en licht nu toe waarom de woorden *zooveel doenlijk* in artikel 56 zijn opgenomen „omdat het denkbaar is dat er omstandigheden kunnen voorkomen die tot eene wijziging of inkrimping van het bestaande stelsel zouden moeten leiden;" men ziet ook hieruit dat het denkbeeld van uitbreiding heel ver weg lag; en de minister eindigt met de verklaring: „het weglaten van de woorden *zooveel doenlijk* zou een onvoorwaardelijk voorschrift daarstellen dat niet onder alle omstandigheden uitvoerlijk zou zijn." En na PAHUD kwam BAUD de opneming der woorden handhaven en hij las daarvoor *zooveel mogelijk* als synoniem; ook hij verzette zich tegen de door VAN BOSSE gewilde onvoorwaardelijke instandhouding, ook hij doelde op vermindering en niet op uitbreiding, en hij zag in die woorden aan den gouverneur-generaal de volmacht verstrekt om eene cultuur wanneer zij bezwarend wordt, wanneer zij niet zonder groote onbillijkheid, zonder tegenstreving, zonder verarming der javanen kan in stand gehouden worden, te laten varen." Een amendement door VAN BOSSE voorgesteld dat eerst door hem gewijzigd werd, later in den steek werd gelaten door overneming van een sub-amendement van THORBECKE, werd dan ook verworpen; het beoogde in den aanhef van ons artikel uitdrukkelijk de handhaving van het cultuurstelsel onvoorwaardelijk te decreteeren en niet zooveel doenlijk alleen en onder de leiding en het toezicht van een speciaal daarvoor bestemd corps ambtenaren de winsten te vermeerderen, een weg dien de minister noch de kamer op wilde. De beteekenis der woorden die het voorbehoud zijn waaronder het instandhouden der dwangcultures den gouverneur-generaal tot plicht is gesteld, blijkt in het licht der wording geene andere te zijn dan deze: zooveel als met de belangen der inlandsche bevolking bestaanbaar is; het zoo aangenomen principe van den aanhef van artikel 56 gaf aan de indische regeering eene zeer groote en hoogst belangrijke bevoegdheid, vooral belangrijk

op het tijdstip toen ze gegeven werd, want het oordeel over de mogelijkheid der instandhouding berust alleen bij den gouverneur-generaal die, en dit was ook het doel zooals uit de aangehaalde woorden van Baud blijkt, op eigen gezag heeft te beslissen over het al of niet doenlijke der instandhouding want uit de omschrijving op bladzijde 182 van den inhoud van het artikel bleek dat de aanhef op zich zelf staat, een beginsel decreteert afgescheiden van de zorg voor de in nos. 1—6 initio genoemde objecten waaromtrent de gouverneur-generaal niet auctoritate sua mag handelen maar alleen de bevelen van den Koninklijken opperbestuurder heeft te volgen, en met opzicht tot die 6 regels niets zelf mag doen maar moet uitvoeren de bevelen van het opperbestuur daaromtrent aan hetwelk de toepassing dier hoofdbeginselen van bestuur door artikel 56 is voorbehouden. Verband tusschen het beginsel van den aanhef en de voorschriften sub 1—6 is er niet en heeft men ook niet gewild; de woorden van het artikel doen dat ook zien en sluiten grammaticaal zoodanig verband uit; trouwens er is hieromtrent juist eene beslissing gevallen naar aanleiding van een voorstel van Thorbecke die dat verband wilde gelegd zien en constateerende dat het doel was om het dwangstelsel van cultuur ten slotte op te lossen in een vrij stelsel, deze uitkomst wilde voorbereiden door de zooveel doenlijke instandhouding bepaaldelijk te onderwerpen aan de regels sub 1—6; welnu, dat voorstel werd verworpen; het was een radicaal voorstel, te radicaal, want het luidde dat het cultuurstelsel zou worden in stand gehouden *voor zooveel* dit met de volgende regels bestaanbaar zou zijn. Maar dan was het in eens gedaan geweest met het stelsel, dan was het precies omgekeerd geworden; dan zouden de regels onder nos. 1—6 tot hoofdbeginselen zijn gemaakt waaraan de mogelijkheid der handhaving had moeten worden getoetst; dan zou de voorwaardelijke handhaving van het cultuurstelsel in de toepassing afhankelijk zijn gemaakt van die regelen; dan zou wat Baud terecht opmerkte het heele stelsel op losse schroeven zijn gezet, dan zou het aldra geheel in duigen zijn gevallen omdat de enquête in no. 5 verplichtend gesteld wel aantoonen moest dat de instandhouding niet bestaanbaar zou blijken. Nu is het volkomen waar dat bij het oordeel over het al of niet doenlijke der instandhouding de objecten der zorg in artikel 56 opgenoemd tot het verkrijgen van dat oordeel gewichtige factoren kunnen zijn voor den gouverneur-generaal bij wien het uitsluitend berust, maar de wetgever heeft geen verband gelegd tusschen het principe van voorwaardelijke handhaving en de regels voor de toepassing, en dat hij het niet heeft willen leggen doet de beslissing er over uitgelokt nadrukkelijk zien. Voor loslaten der bestaande gouvernementscultures is in 1854 door niemand een lans gebroken en al wilden sommigen de instandhouding aan krachtiger voorwaarden gebonden zien voor het in eens prijs geven reeds toen werd geene enkele stem in de kamer gehoord, wel daarbuiten en merkwaardig is het thans in herinnering te brengen wat Cornets

DE GROOT in zijne *Aanteekeningen* had willen zien bepaald omtrent het cultuurstelsel: „De teelt en de bewerking op Java van voortbrengselen voor de Europeesche markt geschikt wordt overgelaten aan de bevolking en de Nederlandsche nijverheid. Het bezit eener acte van vast verblijf in Nederlandsch-Indië geeft den Europeaan het regt om deswege met de bevolking overeenkomsten te sluiten. Naar gelang der toepassing van dit beginsel vervalt het tegenwoordig Gouvernements-cultuurstelsel." Dat was een nog radicaler denkbeeld dan dat van THORBECKE. Er behoorde inderdaad moed toe om in die jaren ik zeg niet zulk een denkbeeld te koesteren maar het uit te spreken.

Is het beginsel van den aanhef van artikel 56 R R in de instructie van den gouverneur-generaal nader uitgewerkt? Vermits ze nog niet is gepubliceerd, ofschoon de eerste kamer hierop meermalen 't laatst nog in haar voorloopig verslag over de indische begrooting voor 1895 krachtig heeft aangedrongen, verkeeren we daarover in het duister maar zeker is daaraan geene andere of ruimere strekking kunnen gegeven worden dan het artikel zelf toelaat. Bij het optreden van OTTO VAN REES als gouverneur-generaal, daartoe door het ministerie HEEMSKERK voorgedragen, heeft VAN REES, zooals de oudminister van koloniën VAN GOLTSTEIN heeft medegedeeld, uitdrukkelijk de belofte afgelegd de gouvermentskoffiecultuur krachtig in stand te zullen houden, onvoorwaardelijk. Was er aanleiding om aan te dringen op de belofte? Als resident van Soerabaia had VAN REES in 1863 de later bekend geworden memorie gericht aan den gouverneur-generaal SLOET VAN DE BEELE en daarin zijne hervormingsplannen ontwikkeld, eene politieke geloofsbelijdenis als 't ware; daarin nu had VAN REES zich uitgelaten dat alleen instandhouding mogelijk was onder deze voorwaarde: dat de inlander een gelijk loon zou ontvangen bij de gouvernementscultuur als de vrije cultuur hem kon opleveren en dat elke herziening van belastingen in fiscalen zin verwerpelijk was als niet eerst het koffieplantloon verhoogd werd en waarin hij op andere hervormingen aandrong. In verband met zijn optreden in het politieke leven scheen de minister HEEMSKERK, archiconservatief op koloniaal gebied doch door de politieke gebeurtenissen gedwongen den man die op dat gebied de vooruitstrevende richting heette te vertegenwoordigen voor te dragen tot gouverneur-generaal, nog al in angst en vreeze over de koffiebaten en daaraan was het afvergen der belofte tot krachtige instandhouding vermoedelijk toe te schrijven. In eene circulaire door VAN REES in Augustus 1885 gezonden aan de residenten op Java, een merkwaardige tegenhanger van het rapport van 1863 en door FRANSEN VAN DE PUTTE naar verdienste gekarakteriseerd, kan men dan ook lezen dat de raming der gouvernementskoffie laag was, dat de gouverneur-generaal zich verplicht zag de cultuur op nieuwen met ernst in de belangstelling der hoofden van gewestelijk bestuur aan te bevelen en met referte aan de circulaires zijner voorgangers sprak VAN REES de hoop uit: „dat al 't mogelijke zal gedaan worden

om achteruitgang te voorkomen en om door gestadig toezicht op aanplant, pluk en bereiding zoomede door gestrenge handhaving van het verbod tegen onttrekking aan de verplichte levering de opbrengst zooveel mogelijk te vermeerderen." Zag de heer VAN GOLTSTEIN dit niet over 't hoofd toen hij in 1888 in de Indische Gids den gouverneur-generaal VAN REES beschuldigde van niets minder dan woordbreuk omdat hij, ondanks de belofte aan den minister HEEMSKERK gedaan, door allerlei maatregelen aan de koffiecultuur een gevoeligen deuk zou hebben gegeven in plaats van die in stand te houden?

Slaan we nu den blik op het tweede gedeelte der eerste alinea die met de nommers 1—5 en het eerste deel van no. 6 bijeen behooren, een geheel vormen dat de strekking heeft om de instandhouding van de dwangcultuur zoo min bezwarend mogelijk te maken in de toepassing, dat aan de toen meest in het oog springende en reeds toen algemeen verooordeelde bezwaren tegen sommige dwangcultures zooals de suiker-, indigo- en tabakscultuur uitdrukkelijk wil zien tegemoetgekomen. Aan de zorg van den gouverneur-generaal worden zesderlei objecten opgedragen deels op sommige deels op alle gouvernementscultures toepasselijk en welke objecten van regeeringszorg gedeeltelijk zouden vervallen al naarmate de gouvernementscultures waarop de zorg uitteraard verschillend voor elke cultuur gericht werd, zouden ophouden gouvernementscultures te zijn. Edoch hoe die zorg zal worden behartigd, de modus quo heeft niet de gouverneur-generaal te bepalen maar alleen het opperbestuur dat ten aanzien dier zesderlei belangen beslist en aan welke beslissing de gouverneur-generaal enkel uitvoering heeft te geven. De wetgever sprak in 1854 zelf uit welke hoofdgrieven ook bij hem golden zoowel tegen sommige als tegen alle dwangcultures en die vooral wilde hij niet bestendigen; hij heeft uitdrukkelijk gezegd dat de aanplant van padi gaat vóór den aanplant van suikerriet of tabak of indigo; dat de gronden bestemd voor de rijstcultuur voor de gouvernementssuikercultuur niet genomen en de diensten aan alle cultures niet afgedwongen mogen worden dan met billijkheid en eerbiediging van de adat; dat de belooning moet geschieden volgens den in de wet gestelden regel, en waar dit tot dusver niet geschiedde wil de wetgever die grieven wegnemen en ze als bijzondere objecten van van regeeringszorg zien aangemerkt doch voegde er in één adem den eisch aan toe van eene enquête naar alle bezwaren in het algemeen behalve de bepaald opgenoemde, klevende aan enkele gouvernementscultures zooals de sub nos. 1 en 2 genoemde dan wel aan alle gouvernementscultures zooals de sub nos. 3 en 4 genoemde bezwaren.

No. 1 is opgenomen onder den invloed van den hongersnood in 1849 in Demak en Grobogan die toen zoo diepen indruk in Nederland had gemaakt en dat die nog niet uitgewischt maar levendig was blijkt wel hieruit dat den steller van het artikel bij zijne redactie in de eerste plaats

die ramp voor den geest kwam waarvan hij de herhaling onmogelijk wilde maken; met een zacht verwijt aan ROCHUSSEN had pas CORNETS DE GROOT de droeve herinnering er aan verlevendigd en had ROCHUSSEN eene poging gedaan om zich vrij te pleiten van schuld aan eene ramp en eene ellende die hij erkennen moest veelomvattend en groot te zijn geweest en om de geheele schuld te werpen op den toenmaligen resident van Semarang en den regent van Demak en beider ontslag had om de redenen die ROCHUSSEN er toe bracht ook in Nederland indruk gemaakt zoodat het verklaarbaar was dat de gedachte aan het aanzienlijk getal slachtoffers van hongersnood in een land zoo gezegend en zoo vruchtbaar als Java als een spooksel oprees zoodra van het cultuurstelsel sprake was. Levendig moet den steller van artikel 56 ook nog voor den geest hebben gestaan zoowel de interpellatie door SLOET TOT OLDHUIS in de tweede kamer op den 4$^{en}$ Maart 1850 tot de regeering gericht waarbij harde woorden geuit werden als ook het debat op den 23$^{en}$ December van dat jaar niet zonder hartstocht gevoerd; dat het vruchten had gedragen bewees de opneming van no. 1. Niet de koffiecultuur had men hier op het oog en niet daarvoor behoefde deze zorg aan de regeering te worden opgedragen want de koffiecultuur is nooit gedreven op de rijstvelden der bevolking maar no. 1 vestigde de aandacht op het misbruik dat eigen was aan de suiker- en tabaks- en indigocultuur in het bijzonder en met de verdwijning dier gouvernementscultures verviel de waarschuwing in no. 1 nedergelegd. De nog bestaande koffiecultuur gedreven op domeingrond kan nooit aan de rijstteelt in den weg staan.

No. 2 heeft thans eveneens zijne kracht en beteekenis verloren sedert de gouvernementscultures zijn beperkt tot de koffiecultuur die uitsluitend op woeste gronden wordt gedreven maar in 1854 had de opneming groot belang omdat toen het gouvernement de gronden bij de bevolking in bezit, naar de uitdrukking van VAN TWIST wegnam, bebouwde en onbebouwde gronden, onverschillig of ze communaal of individueel werden bezeten, terwijl dan het gouvernement de bevolking dwong op die weggenomen gronden waardige producten te telen; de bepaling zag in het bijzonder op de suikercultuur omdat deze juist de velden vordert die de bevolking noodig heeft voor haar padiaanplant; de eigenmachtige beschikking over die gronden bleef gehandhaafd maar er moest voortaan gezorgd worden dat ze met billijkheid en met eerbiediging van bestaande rechten en gebruiken zou plaats hebben; hoe men zich ooit de mogelijkheid hiervan kan hebben voorgesteld? Eerbiediging toch van de rechten der bevolking op den grond bracht van zelve mede de uitsluiting van eigenmachtig ingrijpen in haar gebruiksrecht en eerbiediging van de adat dat de bevolking op haar velden wel padi en tweede gewassen maar geen suikerriet plantte. Tijdens den overgangstoestand die in 1870 voor de gouvernementssuikercultuur in het leven werd geroepen verminderde allengs de eigen-

machtige beschikking die geheel ophield toen de overgangstoestand in 1890 plaats maakte voor den definitieven die de gouvernementscultuur deed plaats maken voor eene vrije cultuur en de ordonnantie op de grondverhuur de regelen voorschreef waaronder de europeesche planters de gronden van de bevolking zouden mogen huren; de eigenmachtige eenzijdige beschikking zou worden vervangen door de vrije beschikking der bevolking die voldoende mondig geacht werd hare rechten en belangen zelfstandig te beschermen en daarover te contracteeren, eene illusie door de opgedane ervaring gelogenstraft, vooral te wijten aan de zeer lauwe toepassing in de praktijk dier befaamd geworden ordonnantie; de dwang werd niet meer door het gouvernement uitgeoefend voor zijn eigen cultuur maar daarom verdween de dwang volstrekt niet doch de manier veranderde en in de meeste van de talrijke streken waar suikerfabrieken gevestigd waren is de vrije beschikking der inlandsche bevolking over haar gronden erg onvrij gebleken waarin thans door verscherping der bepalingen dier ordonnantie wordt getracht te voorzien. Edoch het gouvernement beschikt er niet meer over en daarom is no. 2 vervallen sedert het tijdstip van opheffing van al die gouvernementscultures waarvoor niet zooals thans domeingronden maar door de inlanders bezeten gronden gebezigd werden.

No. 3 is niet vervallen en ook thans nog wel degelijk van belang; het wil dat de verdeeling van den arbeid, nl. van den gedwongen arbeid voor de gouvernementscultuur ook geschiede met billijkheid en met eerbiediging van bestaande rechten en gebruiken. Bij de gouvernementskoffiecultuur beschikt het gouvernement niet over de gronden der bevolking maar wel over haar arbeidskracht, een euphemisme voor cultuurdiensten, een euphemisme voor heerediensten, een euphemisme voor gedwongen arbeid. Was het vroeger eenvoudig onmogelijk om bij zoodanige dwangcultuur als waarvoor de gronden der bevolking noodig waren die regelen in no. 2 gesteld in acht te nemen, even twijfelachtig is 't hoe de cultuurdiensten in de praktijk met billijkheid kunnen gevorderd en verdeeld worden; ze moeten worden gepraesteerd omdat het door het gouvernement is verordend niet op gronden van billijkheid maar van eigenbelang, de verdeeling over de bij de koffiecultuur ingedeelde bevolking geschiedt door ondergeschikte inlandsche hoofden en de contrôle daarop was en is uitteraard gelijk nihil; dat de adat hierbij moet worden geëerbiedigd brengt mede dat de afgedwongen arbeid niet van bepaalde categorieën in de inlandsche maatschappij mag worden gevorderd waarom dan ook in de laatste regelingen de vrijstellingen uitdrukkelijk zijn opgenoemd.

No. 4 van artikel 56 gold in 1854 voor alle bestaande gouvernementscultures doch is nu alleen voor de koffiecultuur van kracht; ze is eene veelbesproken zinsnede, veel en in geheel tegenovergestelden

zin besproken al dadelijk nadat ze van kracht werd, natuurlijk want ze raakte de koorden van de beurs en de toepassing er van zou het daadwerkelijk bewijs moeten geven dat het ernst was met de verbetering van de betaling van een in dwang geteeld product dat gedwongen moest worden afgestaan aan een kooper die zelf den prijs bepaalt voor de waar. Die zinsnede was een unicum in de europeesche wetgeving van dien tijd toen toch ook in Nederland de nieuwe beginselen der staathuishoudkunde al bekwame woordvoerders telden en in strijd met die beginselen, nóg de heerschende, stelt hier de wet als fundamenteel beginsel een grens aan het loon; wijst een minimum aan in zoodanige bewoordingen dat ze bleken dienst te kunnen doen om dat minimum willekeurig laag te stellen; stelt een grens vast aan subjectief oordeel overgelaten waarboven de belooning niet zal mogen gaan. Merkwaardig genoeg is over no. 4 in de kamer in 1854 in het geheel niet gedebatteerd; of de zin haar dan volkomen duidelijk was? dit moet wel worden aangenomen want op dit punt dat tornde aan de schatkist zal de aandacht zeker onverflauwd gevestigd zijn geweest; alleen VAN NISPEN heeft er een kort woord over gesproken en meende niet zoo als men heeft beweerd dat het dubbelzinnig maar dat het voor tweeërlei uitlegging vatbaar was, in beide gevallen echter eene ruime want hij nam dit alternatief aan: òf betaling van den gedwongen arbeid alsof er in vrijen arbeid gewerkt wordt òf al de voordeelen uit de gouvernementscultuur moeten toevloeien aan degenen die het werk doen. Noch de eene noch de andere uitlegging is de ware en niemand beaamde haar, ook niet de regeering en daarom heeft dat gevoelen voor de interpretatie geene waarde. Meer in het bijzonder met het oog op de koffiecultuur heeft artikel 56 no. 4 altijd een onderwerp van gedachtenwisseling uitgemaakt het eerst in 1855 naar aanleiding van rapporten van de residenten en van den directeur van cultures wien het onbekend scheen te zijn gebleven dat sedert 1 Mei van dat jaar het nieuwe regeeringsreglement in werking was getreden en dat hierin artikel 56 no. 4 voorkwam, waarvan evenmin de gouverneur-generaal had gewaagd in zijne opdracht om te onderzoeken of speciaal de koffieprijs niet moest verhoogd worden doch waarop de raad van Indië 't eerst allen nadruk legde die den gouverneur-generaal VAN TWIST er op wees dat onverwijld tot eene regeling van den inkoopsprijs moest worden overgegaan *naar de beginselen in artikel 56 no. 4 R R nedergelegd* en dat de plicht der rechtvaardigheid eene prijsverhooging gebood. Een kloek en onvervaard en voortreffelijk advies. VAN TWIST die toen nog niet zijne beschouwingen had gegeven over artikel 56 R R wat hij eerst tien jaren later zou doen en hierin het bewijs zou leveren hoe de denkbeelden zich verbazend kunnen wijzigen, verklaarde met 's raads advies niet te kunnen meêgaan en betoogde in 1855 in een schrijven aan den minister PAHUD dat er voor verhooging van den prijs noch noodzakelijkheid noch verplichting bestond! het beroep van den raad

van Indië op artikel 56 no. 4 R R was ongegrond, waarom? men raadt het nooit, omdat daarvoor moest gezorgd worden in overeenstemming met de bevelen des Konings en deze had hij nog niet ontvangen! Welk eene uitvlucht! Alsof het dan niet voor de hand lag de machtiging te vragen om aan het gebiedende principiëele voorschrift uitvoering te geven! Eerst viel de meening van den gouverneur-generaal in goede aarde bij PAHUD maar het duurde niet lang of deze zou VAN TWIST logenstraffen. De raad van Indië in de gelegenheid gesteld op de zaak terug te komen daar zijn advies werd gevraagd over rapporten van den resident van Soerakarta en den gouverneur van Sumatra's Westkust, die beiden op de noodzakelijkheid van prijsverhooging wezen, handhaafde zijne meening en wees nu ten overvloede den nieuwen gouverneur-generaal PAHUD, die VAN TWIST inmiddels was opgevolgd, op de artikelen 46 en 56 zijner instructie die den raad van Indië in zijne zienswijze hadden versterkt en voor dit nadere advies zwichtende betoogde PAHUD nu zijn geestverwant den minister MIJER dat met staatsblad 1833 no. 7 en artikel 56 no. 4 voor oogen het verwijt niet zou kunnen worden ontgaan dat de voorschriften niet werden opgevolgd waarna MIJER in een rapport aan den Koning van Juni 1857 erkent dat hij „door de kennisneming der later aangevoerde argumenten en eene nadere gezette overweging dezer gewigtige aangelegenheid" tot eenigszins andere gedachten was gebracht en toegeeft dat eene verhooging van den inkoopsprijs der koffie billijk is en hij wil artikel 1 van staatsblad 1833 dat voor dien prijs de grondslag aangaf vervangen zien en laten wegvallen de woorden *tegen marktprijs* en hiervoor in de plaats stellen: tegen eene belooning overeenkomstig het bepaalde bij § 4 van artikel 56 R R. Maar dat was al sedert 1 Mei 1855 geschied want de rijkswetgever had het onderwerp in artikel 56 no. 4 zelf geregeld en de vroegere regeling daarvan bij artikel 1 der resolutie van VAN DEN BOSCH van 1833 was vervallen door die nadere regeling. Niettemin had bij staatsblad 1858 no. 19 de door MIJER voorgestelde wijziging plaats die rechtens al bestond. En vermits artikel 56 no. 4 de grondslag van berekening was geworden en niet meer de marktprijs had dit ook invloed op artikel 6 der resolutie van 1833 bepalende dat van den marktprijs zou worden afgetrokken $^{2}/_{8}$ voor de verschuldigde landrente alsmede de kosten van transport; waar nu de grondslag van artikel 1 wegviel en van marktprijs niet meer de reden was maar artikel 56 no. 4 de eenige grondslag was geworden daar mocht, ook al heeft men dit niet bedoeld bij de uitdrukkelijke wijziging in 1858, van het aftrekken van landrente en transportkosten geen sprake meer zijn omdat dit een rechtsgrond miste. Artikel 1 en het daarmede verband houdende artikel 6 waren beide na de aanneming van artikel 54 no. 4 vervallen. De quaestie zelve, de beteekenis van no. 4, is eigenlijk 't eerst aan de orde gekomen door de beschouwingen die de minister van koloniën ROCHUSSEN, de opvolger

van MIJER er aan wijdde in een uitvoerig rapport aan den Koning in Juni 1858 kort na zijn optreden ingediend. Van af dat tijdstip wordt het verschil van meening scherper geformuleerd en worden de verschillende meeningen verdedigd soms in heftigen strijd; de beantwoording der vraag naar den uitgedrukten wil van den wetgever was en is van zooveel belang omdat het minimum van het loon er van afhangt. Van toen af hebben zich drieërlei zienswijzen ontwikkeld: de eerste die onder de vrije teelt, tot maatstaf voor de minimumbelooning in no. 4 van artikel 56 aangewezen, meende te mogen verstaan de eigen inheemsche, de vrije rijstcultuur, een gevoelen thans door niemand meer verdedigd; de tweede zienswijze door ROCHUSSEN voorgestaan die poogde te demonstreeren dat artikel 56 no. 4 ziet op loon naar arbeid, dat de inlander die voor het gouvernement gedwongen koffie plant dezelfde voordeelen moet hebben als hij zou krijgen als daglooner bij particuliere koffieplanters. Grooter miskenning van een artikel dat werd opgenomen om de belangen van den javaanschen landbouwer te beschermen juist tegenover het gouvernement was moeielijk denkbaar en de raad van state kwam tegen die voorstelling dadelijk krachtig op. ROCHUSSEN met zijn stelsel van loon naar arbeid las niet in no. 4 wat er duidelijk staat *bij* gelijken arbeid, maar alsof er stond *voor* gelijken arbeid, een belangrijk verschil omdat in het eerste geval alleen een factor bij de bepaling van het minimum is aangewezen, in het tweede de arbeid zelf tot maatstaf wordt genomen en niet zooals no. 4 voorschrijft de voordeelen die de vrije teelt oplevert. We hebben reeds meermalen moeten opmerken hoe de raad van state heeft bijgedragen tot eene zuiverder toepassing van het regeeringsreglement dan sommige ministers beoogden, zóó bij artikel 36, bij artikel 49, zoo ook hier en inderdaad zoowel dat hooge staatslichaam als de raad van Indië hebben vaak krachtig op de bres gestaan waar de neiging bestond om door averechtsche of gewrongen uitlegging der fundamenteele wet de goede werking der koloniale instellingen zelve aan te tasten en hoe dieper men in heel het weefsel der historie doordringt hoe meer de overtuiging veld wint hoe heilzaam het bestaan van beide lichamen voor Indië heeft gewerkt als het er op aankwam te waken tegen afwijking van de beginselen door het regeeringsreglement aangenomen waarvan de hoede aan die colleges, volkomen onafhankelijk van de uitvoerende macht en buiten den invloed der staatkundige woelingen, zeker 't best is toevertrouwd en die den waarborg geven van eene niet alleen grondige behandeling der koloniale vraagstukken maar wat nog meer klemt van eene zuiver objectieve behandeling. De raad van state had reeds een jaar te voren er op gewezen „dat artikel 56 R R het stelsel van kultures in deszelfs grondslagen had aangetast" en wees den minister met zijne uitlegging terecht; hoezeer de raad van state gelijk had dat de koffiecultuur wel degelijk tot de vrije cultuur had behoord, wat de minister had trachten tegen te spreken in het belang van zijne fiscale interpretatie, blijkt uit de geschiedenis

der koffiecultuur en de raad van state las in artikel 56 no. 4 den plicht „om den inlander te doen deelen in de winsten van de opbrengst der producten" waar de minister als 't ware een aalmoes nog niet eens dadelijk wilde geven maar alleen in uitzicht stelde toen hij in koopmansbeursachtige termen er van gewaagd had dat de winnende hand mild zou kunnen zijn! en de gewrongen verklaring door den minister met moeite gegeven streed dan ook tegen de woorden der wet die de minister iets wilde laten zeggen wat de wetgever niet heeft gezegd, niet heeft willen zeggen, en niet heeft kunnen zeggen omdat men dan de javaansche maatschappij in hare grondslagen zou hebben aangetast, den javaan tot een daglooner zou hebben gemaakt terwijl hij integendeel steeds een goed landbouwer is geweest en nog is. Beter kon het niet worden gezegd en de ernstige woorden in dat voortreffelijke advies van 1858 hebben nog hare waarde omdat er nog altijd niet naar gehandeld wordt. De raad van state toonde aan hoe dat beginsel om den javaan landbouwer te laten en er in 's Hemels naam geen koeli van te maken dan ook bij de invoering van het cultuurstelsel zelf gehuldigd is; hoe men den inlander niet tegen dagloon heeft willen laten werken maar hem onder toezicht van gouvernementsambtenaren op eigen grond producten heeft willen laten planten ter aflevering tegen redelijke belooning. De marktprijs behoorde jaarlijks het uitgangspunt te zijn van den te betalen prijs voor het product. ROCHUSSEN blijkbaar in het nauw gebracht troostte zich met de opmerking dat hij de interpretatie van artikel 56 no. 4 *uiterst moeilijk* achtte en de basis van berekening *zéér moeilijk*, en kwam tot de slotsom om geit en kool te sparen en als grondslag voor de betaling bij de koffiecultuur aan te nemen het principe van loon naar arbeid maar daarnevens den inlander zonder schadelijke opdrijving eenigermate te doen deelen in de winsten van het gouvernement en deze balanceerende houding leidde tot de vaststelling in 1858 van eene schaal van berekening der inkoopsprijzen van de koffie jaarlijks te bepalen, waarover nader. Het blijft te betreuren dat de eerste uitvoering aan artikel 56 no. 4 gegeven niet is toevertrouwd geweest aan BAUD die daarbij zeker de gelegenheid zou hebben aangegrepen de door hem bij de totstandkoming verdedigde beginselen van rechtvaardigheid daadwerkelijk toe te passen; thans bleef het enge standpunt door ROCHUSSEN ingenomen, die zich waarschijnlijk het door hem bij zijn aftreden als gouverneur-generaal gesprokene niet herinnerde, de basis voor het vervolg en werd aarzelende en met moeite eene luttele verhooging toegelegd waarbij vooral de woorden zonder schadelijke opdrijving op den voorgrond stonden hetgeen de staatscommissie van 1889, die gewoon is den spijker op den kop te slaan, aanleiding gaf tot de uitspraak dat de eenige bepaling die van artikel 56 no. 4 is opgevolgd die is welke vermijding van schadelijke opdrijving voorschrijft. Nog bij het groote koffiedebat gevoerd bij de indische begrooting van 1874 was die richting duidelijk merkbaar doch verhieven ook krachtige stemmen zich daartegen en wat het

punt in quaestie aangaat dat ons bezighoudt, de interpretatie van artikel 56 no. 4, liet de minister van koloniën FRANSEN VAN DE PUTTE in zijne memorie van beantwoording vragenderwijze zich daarover uit als volgt: zal men niet aan de bedoeling van het regeeringsreglement zeer nabijkomen wanneer men de betaling die de bevolking ontvangt vergelijkt met hetgeen door particulieren wordt betaald aan onderhoud van het plantsoen, oogst, bereiding en transport van het product? Ik geloof het niet maar de vraag bewijst dat het oude standpunt van ROCHUSSEN, loon naar arbeid, nog niet verlaten was ondanks de ernstige waarschuwing van den raad van state om toch te breken met dat denkbeeld van koeliewerk waar het een planter, een landbouwer betrof. En waarom èn de zienswijze van ROCHUSSEN dus zijne uitlegging van artikel 56 no. 4, vermoedelijk een gevolg van zijn lange vroegere fiscale loopbaan, die in de praktijk tot basis is blijven dienen ten nadeele der inlandsche bevolking maar gedeeltelijk vermits de eenzijdige prijsbepaling altijd op den voorgrond en het eenigermate deelen in de winsten op den achtergrond is geschoven moet worden bestreden èn de door VAN DE PUTTE gestelde vraag ontkennend moet worden beantwoord zal ons blijken uit de derde zienswijze die ik voor de juiste houd maar deels op andere argumenten dan daarvoor werden gegeven. In artikel 56 no. 4 dan wordt als minimum-belooning vastgesteld gelijke voordeelen als de vrije teelt oplevert waarbij als factor moet dienen gelijke arbeid; onder de vrije teelt is te verstaan de vrije cultuur door den inlander van producten voor de europeesche markt, op grond van de woorden zelve waaraan men zich in de eerste plaats heeft te houden terwijl juiste regelen van uitlegkunde ons hebben geleerd dat we eerst aan den inhoud van een wettelijk voorschrift een gezonden zin moeten trachten te geven eer we het kortweg onduidelijk of dubbelzinnig noemen wat soms gemakkelijker is en soms ook in andere beweegredenen dan in het zoeken naar den waren zin zijn oorzaak heeft. De woorden *bij gelijken arbeid* beteekenen om de onmiddellijk voorafgaande woorden, bij gelijke cultuur; de woorden *de vrije teelt* zijn algemeen, even algemeen als de voorafgaande tegenstelling daarmede: *de gouvernementscultures;* er wordt in de wet niet beperkt noch onderscheiden en daarom mogen ook wij het niet doen; er staat niet *hun* vrije teelt en ofschoon dan nog geene bepaalde cultuur zou zijn aangewezen zou men, hoe gewaagd ook dan, de eigendommelijke inheemsche rijstteelt bedoeld kunnen achten, thans niet. Duidelijk worden twee zaken tegenover elkander gesteld: de gouvernementscultuur tegenover de vrije cultuur, de belooning moet onder het gemaakte voorbehoud van de grens zoodanig zijn dat *de* gouvernementsteelt ten minste gelijke voordeelen oplevert als *de* vrije teelt; het eerste begrip omvat alles, alle producten; het tweede evenzeer; ter omschrijving van het eerste begrip wordt niet gewaagd van producten, evenmin als ter omschrijving van het tweede; er staat dat de gouvernementscultuur (van welk product

ook) ten minste gelijke voordeelen opleveren moet als de vrije teelt (van welk product ook) zoodat de minimum-belooning krachtens artikel 56 no. 4 voor den betrokken inlander d. i. hij die gedwongen wordt te arbeiden aan eene gouvernementscultuur, zoodanig moet zijn dat deze cultuur hem gelijke voordeelen oplevere alsof dezelfde cultuur door hem zelven vrijelijk werd gedreven; of thans dat hij ten minste gelijk voordeel trekt uit de gouvernementskoffiecultuur als had hij in plaats van gedwongen voor eigen rekening geplant, als ware het verkregen product het zijne en niet gedwongen afgestaan aan het gouvernement. Als dan de vroeger menigvuldig gedane vraag herhaald wordt zooals in het rapport van den directeur van financiën ROVERS van Augustus 1890: waar zou dan het voordeel voor het gouvernement blijven? Dan heeft reeds meer dan dertig jaren geleden VAN TWIST hierop dit antwoord gegeven: „artikel 56 spreekt van die voordeelen *niet*; gelukkig waren de denkbeelden in 1854 niet meer zoodanig dat de kwestie van de millioenen alles beheerschte en dat de vrees voor verlies van eenig gedeelte van het batig saldo van elke verbetering en hervorming moest terughouden; de financiëele nood van het moederland bestond toen niet meer, als toen de heer J. C. BAUD alleen door dien nood gedrongen toestemde in de afwijking van beginselen van bestuur die anders voor alle landen en volken de beste zijn." Immers de wording van het artikel deed ons zien welke strekking het heeft, die door MACKAY, THORBECKE, BAUD en PAHUD aangewezen, dat nl. artikel 56 in de eerste plaats het belang, de welvaart en de bescherming der inlandsche bevolking beoogt, en zeker ook de instandhouding niet zoozeer van het cultuurstelsel als wel van gouvernementscultures decreteert maar deze niet perpetueert, integendeel deze langs een voorbereidenden weg wil zien opgelost in eene vrije volkscultuur. Waartoe dan de instandhouding diende als het niet in de voornaamste plaats geschiedde tot behoud van de winsten? Omdat niet plotseling als met een tooverslag dat einddoel was te bereiken; omdat de inlandsche bevolking in den dwang gegroeid van de herkregen vrijheid door het eensklaps slaken van de banden niet in staat was om voor haar belangen goed te waken; omdat men haar gedwongen had op krukken te loopen en zij, ontrukte men haar die met één ruk, had verleerd op haar eigen beenen te staan; omdat men haar hiertoe weêr geschikt wilde maken en gedurende het afleggen van den weg, leidende naar de volkomen vrijheid en zelfstandigheid ten aanzien eener zaak waarmede ze geheel vertrouwd was, den landbouw, haar wilde leeren hoe die voor het gemeene belang het beste bevorderd wordt waarbij haar eigen belangen in toenemende mate moesten worden gebaat; omdat men alsdan de voordeelen zoeken wilde in het prijsverschil tusschen den inkoop in loco en den verkoop in Nederland; omdat men in den tijd die het betreden van den nieuwen weg scheidde van den eindpaal zeer zeker ook voordeelen wilde blijven trekken maar om aan het einde van den weg gekomen andere voordeelen

te eischen op oeconomische grondslagen van staatsbestuur rustende waartoe men wilde terugkeeren daar men ze enkel noodgedwongen verlaten had. Eilieve zou men zich soms nog de illusie maken dat de voordeelen zullen behouden en verzekerd blijven door het onveranderd behoud der tegenwoordige regeling van de gouvernementscultuur? Onmogelijk. Dat de staat tot behartiging van de belangen der gemeenschap het recht heeft op de leden der gemeenschap lasten te leggen is onbetwist; dat die lasten ook op de voortbrengselen van den landbouw mogen worden gelegd acht ik volkomen juist al vindt dit warme bestrijding; maar op het karakter der op te leggen lasten komt het aan en dan is staatslandbouw met gedwongen arbeid bepaald verwerpelijk; niemand wil den staat voordeelen onttrekken uit koffiecultuur verkregen maar wel op eene wijze verkregen die niet strookt met het doel waarom artikel 56 tot wet is gemaakt; en waar óók wel maar niet in de eerste plaats op de winsten door dwangcultuur te behalen het oog werd gevestigd bij de totstandkoming van artikel 56 daar is het in strijd met de ratio er van dat wèl te doen bij de toepassing; daar mag niet zooals de directeur van financiën in 1890 deed, trouwens erkennende zich op zuiver fiscaal standpunt te plaatsen, het budget voorop en het regeeringsreglement daarachter gesteld worden omdat bij de beoordeeling uitsluitend tot basis dienen de beginselen van artikel 56 en dááraan moet worden getoetst; de vraag of de winsten met de koffiecultuur behaald voor de indische of de nederlandsche huishouding zullen worden besteed oefent geen invloed uit op de beoordeeling over de wenschelijkheid of noodzakelijkheid van de instandhouding der gouvernementscultuur en van het verschuiven van den overgang tot de vrije cultuur want die vraag staat ter beslissing van den rijkswetgever die de bestemming aanwijst van het batige slot der indische rekeningen; wanneer het waar is dat nog op het einde van deze eeuw evenals een eeuw geleden de koffiecultuur de sluitpost is van het budget, eene veel te absolute bewering trouwens, wanneer de winst behaald met de door dwang en monopolie verkregen koffie de kurk is waarop Indië drijft, dan is het dobberen op zulk een onzeker drijfmiddel waaghalzerij en is het de hoogste tijd om de hand te gaan slaan aan het maken van een solieder hulpmiddel dat de primitieve kurk leert ontberen en het budget niet afhankelijk maakt van de uiterst wisselvallige koffiebaten, om eindelijk te komen tot een rationeel belastingstelsel waar thans enkel belastingen bestaan; om door spoedige voorbereiding van den overgangstoestand een stelsel te verlaten dat er eigenlijk geen is als gebouwd op factoren die in de lucht hangen, afhankelijk van grond en weêrsgesteldheid, een stelsel door den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK in zijn advies over de koffiecultuur vicieus genoemd en in zijne uitkomsten veroordeeld, en om inmiddels den inlandschen planter eindelijk, zij het spade, de belooning toe te kennen die het regeeringsreglement hem heeft gewaarborgd doch die hem altijd is

onthouden nu eens op grond van het belang der schatkist dan weêr van de beweerde onduidelijkheid van het artikel, maar altijd is hij de dupe gebleven en ontving hij nooit waarop hij eerst krachtens de resolutie van 1833 later krachtens artikel 56 no. 4 R R recht had; de eindelijke toepassing, voor zoo kort of lang het nog duren moge, van dat gebiedende voorschrift is niet alleen een wettelijke plicht maar ook en vooral een zedelijke plicht op den overheerscher rustende wijl de overheerschte zijn recht niet geldig maken kan, de voldoening aan dien plicht niet eischt maar berustend afwacht of hem recht zal worden gedaan.

No. 5 van artikel 56 luidt: „dat zooveel doenlijk opgeheven worden de bezwaren die na een opzettelijk onderzoek mochten bevonden worden ten aanzien van die cultures te bestaan" het is misschien het gewichtigste deel van de zorg in artikel 56 aan de indische regeering opgedragen; het bevat een allerbelangrijkst algemeen voorschrift dat moet worden nageleefd zoolang er eene gouvernementscultuur bestaat, eene tweeledige opdracht: vooreerst tot het instellen van een speciaal onderzoek naar de bezwaren aan zoodanige cultuur voor de inlandsche bevolking verbonden, ten andere om zoo er bezwaren blijken te bestaan ze op te heffen zooveel doenlijk, dat is zooveel als bestaanbaar is met de instandhouding van de gouvernementscultuur; door de woorden *zooveel doenlijk* gebezigd in no. 5 is een voorbehoud gemaakt want men gevoelde en wist ook dat de bezwaren die eene speciale enquête aan de verschillende gouvernementscultures aan het licht zouden brengen vermoedelijk voor enkele dier dwangcultures zoo groot zouden blijken dat alleen door een geheel loslaten daarvan er aan zou kunnen worden te gemoet gekomen maar dat streed èn met het beginsel der instandhouding in den aanhef èn met het beginsel aan het slot dat geene abrupte intrekking maar een geleidelijk voorbereiden wil; vandaar de plicht niet onvoorwaardelijk opgelegd om de bezwaren op te heffen maar zooveel als doenlijk is. Edoch dit geldt alleen van andere bezwaren dan die de wetgever zelf nominatim in de voorafgaande nommers met het oog op sommige cultures heeft opgenoemd en indien de voorgeschreven enquête mocht aantoonen dat eenige cultuur de teelt van voedingsmiddelen belemmert, of de rechten en adat schendt bij de beschikking over de gronden en de verdeeling der cultuurdiensten, of de belooning niet is overeenkomstig den stelligen regel van no. 4, dan moet daaraan onmiddellijk een einde worden gemaakt en moeten die hoofdbezwaren worden weggenomen onvoorwaardelijk, maar kleven er behalve deze bovendien andere bezwaren aan den dwangcultuur dan behooren deze ook wel weggenomen te worden maar na overweging of het doenlijk is of niet, eene overweging die is buitengesloten waar het de overige objecten der regeeringszorg ten aanzien van dit onderwerp betreft; de gedachtengang is verklaarbaar: de dwangcultuur in stand houden voorwaardelijk maar

niet ten koste van bezwaren en grieven als no. 1—4 opnoemen en deze moeten voortaan onvoorwaardelijk en zonder voorbehoud bij die cultures verdwijnen waar ze aangetroffen worden, doch aan bezwaren en grieven van anderen aard moet worden tegemoet gekomen zooveel dit mogelijk is. Aan de tweeledige opdracht is voldaan hetzij door onderzoek van speciaal daarmede belaste inspecteerende ambtenaren waarvan de rapporten omtrent de suiker- en de koffieënquête in het bijzonder de aandacht trokken, hetzij door onderzoek van de besturende ambtenaren wier werkkring veeltijds zich heeft opgelost in een angstig turen op de onzekere resultaten van de gouvernementscultuur langen tijd en nog door velen beschouwd als het deel der bestuurstaak dat de uitsluitende aandacht en de voornaamste belangstelling van den ambtenaar vordert waaronder eene juiste opvatting van die taak wel lijden moest.

In onmiddellijk verband met het voorafgaande staat no. 6 dat zich daarbij aansluit, dat de slotsom is waartoe men komen moet, dat in het eerste deel der zinsnede de voorbereiding tot een overgangstoestand gebiedend voorschrijft en in het slotdeel de afschaffing van elke gouvernementscultuur als einddoel in uitzicht stelt; het eerste deel van no. 6 bevat een object van regeeringszorg dat op zich zelf staat, de opdracht tot voorbereiding van een overgangstoestand die moet voldoen van een bepaalden eisch; terwijl het slotgedeelte van no. 6 weer een beginsel op zich zelf bevat nl. het komen tot een definitieven toestand van onthouding van het drijven van landbouw door het gouvernement, op welk eindresultaat de regeling van den overgangstoestand moet zijn gericht. Over een amendement van den afgevaardigde STOLTE op dit gedeelte van artikel 56 voorgesteld kan ik gevoegelijk zwijgen; ik volg dan het voorbeeld èn van de kamer die er niet over debatteerde èn zelfs *mirabile dictu* van den voorsteller zelf die het amendement schriftelijk inzond maar afwezig bleef. Niet toegelicht door den voorsteller, wat in de parlementaire praktijk van toenmaals geen bezwaar ondervonden schijnt te hebben, noch verdedigd kwam het in stemming doch werd verworpen.

In no. 6 worden twee mogelijkheden geopend: een overgangstoestand en een definitieve. Meermalen heeft men allen nadruk gelegd op het woord *alzoo* in den aanhef van no. 6 en daaruit willen opmaken dat de voorbereidende regeling van den overgangstoestand alléén zou mogen geschieden door de middelen in de eerste vijf nommers genoemd en door geene andere middelen; zonder die uitlegging nu met VAN TWIST eene onwaardige te noemen, gewrongen is ze zeker en niemand heeft in 1854 al het gewicht juist op dat woord willen leggen; ware die zienswijze die van den wetgever geweest men kan er zeker van zijn dat hij wel breedsprakiger ware geweest; aan het woord alzoo mag geene andere beteekenis worden toegekend dan die het in den wetstijl van destijds had en in de taal in het jaar 1854 in zwang beteekent het eenvoudig

*derhalve.* En derhalve moet worden voorbereid eene regeling die uitteraard voor elke cultuur, tot dusverre door verschillende voorschriften beheerscht, verschillend zijn moet en niet eenvormig zijn kan; eene regeling waaraan twee voorwaarden gesteld worden waarvan de eerste alleen voor den overgangstoestand van enkele en niet van alle cultures zou kunnen gelden terwijl de tweede voorwaarde bij de regeling van den overgangstoestand van elke cultuur zou moeten worden in acht genomen; de eerste voorwaarde is dat die regeling moet steunen op vrijwillige overeenkomsten, eene *contradictio in adjecto*, doch dit daargelaten, overeenkomsten aangegaan tusschen wie? Sprekende van vrijwillige overeenkomsten is het denkbeeld van eene overeenkomst tusschen het gouvernement en den inlander uitgesloten want het gouvernement oefent dwingend gezag uit eeen publiekrechtelijk lichaam als het is was het de bedoeling om het hooge gezag van den souverein te handhaven tegenover de inlandsche bevolking maar niet om jure privato rechtshandelingen met haar aan te gaan; bovendien kan van den vrijen wil moeilijk sprake zijn bij de verhouding van den inlander tot het gouvernement; de strekking is eene regeling die den dwang loslaat om er vrijheid voor in de plaats te stellen zonder de tusschenkomst van het bestuur vooralsnog uit te sluiten; een overgangstoestand waarvan grondslagen zijn overeenkomsten tusschen eenerzijds het desabestuur als vertegenwoordigende de desagemeenschap daar waar het communaal grondbezit bestaat dan wel de fyzieke personen zelve waar deze individueel den grond bezitten en anderzijds particuliere landbouwondernemers; overeenkomsten die enkel betrekking hebben op het bebouwen van den grond, op den aanplant van producten op den door de bevolking bezeten grond, op de cultuur maar die het monopolie van het gouvernement onaangetast kunnen laten dat men altijd heeft te onderscheiden van den cultuurdwang; derhalve moest aan die voorwaarde worden voldaan voor den overgangstoestand van al die gouvernementscultures waarbij over de gronden der bevolking werd beschikt en bij het stellen dier voorwaarde kon men alleen op zoodanige cultures het oog hebben en wel bleef door no. 2 de beschikking over de gronden der bevolking gehandhaafd ten behoeve van die cultures waarvoor die gronden noodig waren maar die eenzijdige beschikking moest bij den overgangstoestand vervallen en plaats maken voor eigen vrije beschikking door de bevolking over haar gronden zoodat zij het recht moest hebben daarover te contracteeren, dus eene wederzijdsche wilsverklaring eenerzijds van de rechthebbenden op den grond anderzijds van den privaten persoon die het genot er van zou bedingen; doch die eerste voorwaarde is nooit geschreven voor die cultures waarbij geene eigenmachtige beschikking plaats had over de gronden der inlanders ergo niet voor de koffiecultuur waarbij van zulk eene beschikking geene sprake was sedert staatsblad 1817 no. 55 de gronden der koffietuinen als aan den lande behoorende had gedecreteerd en die thans door het gouvernement gedreven wordt

op woeste gronden behoorende tot het staatsdomein. Het heeft mij altijd verbaasd te zien hoe men zich heeft afgesloofd om toch maar aan de eerste in no. 6 gestelde voorwaarde te trachten te voldoen ook voor een overgangstoestand der koffiecultuur. Hoe zou ooit éénzelfde overgangstoestand mogelijk zijn geacht voor alle cultures zonder uitzondering waar ze zoo geheel verschillend waren en aan geheel verschillende voorschriften onderworpen? Eenzelfde eindresultaat was het doel maar niet door precies dezelfde middelen, niet langs precies denzelfden weg. En hoe zou men kunnen voldoen aan de voorwaarde van vrijwillige overeenkomsten bij de koffiecultuur? Tusschen wie deze moeten worden aangegaan zagen we, tusschen de inlanders en derden. Waarover? Over de gronden van den inlander. Welnu hiervan is bij de koffiecultuur geene sprake. Om derhalve de eerste voorwaarde toepasselijk te achten óók op de koffiecultuur zou men dan eerst moeten beweren dat no. 6 op het oog heeft overeenkomsten tusschen het gouvernement en de bevolking, eene interpretatie die reeds gewraakt wordt door de toepassing die het vond bij den overgang van de gouvernementssuikercultuur in de vrije suikercultuur en die nimmer bedoeld worden kon waar het publiek gezag den inlander een volksplicht oplegde in den vorm eener belasting in arbeid die het wel intrekken of wijzigen kan doch waarover het jure privato niet kan contracteeren; ten andere zou men dan antwoord moeten geven op deze vraag: waarover? welk zou het object zijn dier overeenkomst? De grond van den inlander kan 't niet zijn en alleen deze heeft no. 6 van artikel 56 tot object willen maken van overeenkomst, niets anders, zeker niet zijn arbeid waarover krachtens den souvereinen wil van het publiek gezag wordt beschikt doch over welke publiekrechtelijke verhouding van den onderdaan tot den souverein men geene privaatrechtelijke overeenkomsten sluit. Ik ben dan ook overtuigd dat al het tobben om op de koffiecultuur eene voorwaarde toe te passen niet aan de regeling van haar overgangstoestand gesteld ten eenenmale noodeloos is omdat voor die cultuur wel het einddoel geldt maar dit niet moet noch kan worden verkregen langs geheel denzelfden weg als bij andere cultures. Elke regeling van de koffiecultuur moet daarentegen wel voldoen aan de tweede voorwaarde van no. 6, geschreven voor alle gouvernementscultures, ze is deze: de tusschenkomst van het bestuur moet gedurende den overgangstoestand behouden blijven; tusschenkomst wat niet insluit dwang, maar de tusschenkomst van het bestuur zal altijd noodig zijn om de regeling ten uitvoer te leggen d. i. om den overgangstoestand in de praktijk te verwezenlijken; tusschenkomst vooral om aan den plicht van artikel 55 te voldoen en de bevolking te beschermen tegen mogelijke kwade praktijken waar en voor zooverre ze nog niet tot zoodanige zelfstandigheid is gekomen om voor hare belangen te waken en als partij bij een contract op te treden, eene vrees die veel meer recht van bestaan had in 1854 dan thans nu de bevolking schier overal

door schade wijs is geworden; tusschenkomst ook bij de uitvoering der regeling van het monopolie indien in den overgangstoestand de verplichte levering blijft behouden wat niet imperatief is maar tot handhaving waarvan alsdan de bevoegdheid blijft bestaan; tusschenkomst ook om het belang te verzekeren dat het gouvernement daardoor voorloopig behouden zal bij de hetzij in dwang, hetzij met gedeeltelijken dwang, hetzij vrijwillig gedreven cultuur. Wie moet de regeling van den door no. 6 voorgeschreven overgangstoestand in het leven roepen? Artikel 56 zegt dit niet, het draagt aan den gouverneur-generaal alleen de voorbereiding niet de regeling zelve op en dan nog wel eene voorbereiding geheel overeenkomstig de bevelen van den Koninklijken opperbestuurder en waar aan Dezen derhalve de beslissing is gelaten over de middelen en wijze van voorbereiding vloeit hieruit voort dat als een sequeel daarvan de regeling evenzeer is voorbehouden aan dezelfde macht en derhalve onttrokken aan de indische regeering, doch dit staat vast: de wijzigingen door haar in bestaande regelingen de gouvernementscultures betreffende tot stand te brengen, de maatregelen tot wegneming van de bezwaren die daaraan verbonden zijn, de voorschriften met het oog op de voorbereiding te maken, eindelijk de regeling zelve van den overgangstoestand mogen niet van dien aard zijn dat reeds hierdoor de gouvernementscultuur in het hart zou worden aangetast en zij daarvoor de doodsteek wezen zouden want dit, de intrekking daarvan, is een speciaal beginsel. Wanneer moet de regeling van den overgangstoestand plaats hebben? Daarvoor heeft het regeeringsreglement geen tijdstip aangegeven; voor de suikercultuur brak het in 1870 aan en werd de overgangstoestand op twintig jaren gesteld; vermits artikel 56 geen termijn stelt noch voor de regeling noch voor den duur van den overgangstoestand ligt de beslissing daarover in handen van den Koning of meent men als in 1870 dat daarvoor aan wettelijke voorziening behoefte bestaat in handen van den rijkswetgever, en sedert de indische begrooting bij de wet wordt vastgesteld zal in elk geval deze over het principe uitspraak hebben te doen al geschiedt de regeling daarna bij koninklijk besluit. Het eindresultaat, het scheppen van den definitieven toestand die ten slotte een zuivere oeconomische toestand moet zijn, sluit elke tusschenkomst van het publiek gezag in den landbouw, van welken aard die ook zij, van de inlandsche bevolking uit; ook dit eindresultaat staat ter beslissing van de wetgevende macht al worden de voorschriften die den definitieven toestand scheppen door den Koning gegeven met de beslissingen van de staten-generaal tot richtsnoer.

De beteekenis die artikel 56 thans heeft zal nader blijken uit eene andere redactie, met de wet tot grondslag en de toelichting tot leiddraad; ze is deze:

De gouverneur-generaal houdt de gouvernementskoffiecultuur, zooveel als met de belangen der inlandsche bevolking bestaanbaar is, in stand.

De gouverneur-generaal zorgt:

ten 1e is vervallen;

ten 2e is vervallen;

ten 3e dat de verdeeling der cultuurdiensten geschiede met billijkheid en eerbiediging van bestaande rechten en gebruiken;

ten 4e dat de belooning aan den inlandschen planter minstens bedraagt wat de cultuur, zoo die door hem vrijwillig gedreven werd, hem zou opleveren en hoogstens wat de begrooting daarvoor aanwijst;

ten 5e *a* dat een speciaal onderzoek worde ingesteld naar de bezwaren voor de inlandsche bevolking aan die cultuur verbonden; *b* dat die bezwaren, zooveel als met de instandhouding dier cultuur bestaanbaar is, worden opgeheven;

ten 6e dat derhalve een overgangstoestand worde voorbereid door vaststelling eener regeling waarbij de tusschenkomst van het bestuur alsnog behouden blijft.

Bij alle maatregelen door den gouverneur-generaal te nemen tot uitvoering van de aan zijne zorg sub 1—5 opgedragen belangen neemt hij de bevelen des Konings in acht. De overgangstoestand sub no. 6 bedoeld moet kunnen leiden tot algeheele onthouding van het bestuur van inmenging in den landbouw der inlandsche bevolking en tot het algeheel loslaten der gouvernementscultuur.

Het koloniaal verslag doet mededeeling van alle maatregelen uit krachte van dit artikel genomen.

Artikel 56 is derhalve voor zoover het alsnog toepasselijk is van kracht voor de eenige bestaande gouvernementscultuur; de andere gouvernementsdwangcultures zijn verdwenen; de indigocultuur, waaromtrent ROCHUSSEN al in 1851 bij zijn aftreden verklaarde dat ze niet was vol te houden, werd nadat pogingen tot wegneming der bezwaren voor de bevolking er aan verbonden hadden gefaald in 1865 ingetrokken toen de voordeelen voor het gouvernement hoe langer hoe minder waren geworden; ook werd de theecultuur, die verlies had opgeleverd, gestaakt; de kaneelcultuur wilde men al in 1860 opgeven toen het koloniaal verslag mededeelde dat ze steeds verlies gaf; de cochenillecultuur was al in 1858 onbeduidend geworden en had aanhoudend verlies gegeven, beiden werden in 1865 ingetrokken; ook omtrent de pepercultuur, onbeduidend en kleine winsten afwerpende maar erg bezwarend, werd in 1860 de vraag tot de indische regeering gericht of 't niet beter ware die in te trekken wat in 1862 geschiedde; daarna volgde de tabakscultuur, de oorzaak van materiëel en moreel verlies en die als gouvernementscultuur verviel in 1866; het specerijmonopolie in de Molukken, zoo berucht in de geschiedenis, is sedert 1869 voor goed verdwenen; de gouvernementscultuur van muskaatnoten en foelie op Banda verviel in 1873. Bleven dus als gouvernementscultures bestaan de suiker en de koffie, en van deze beiden waren de baten steeds stijgende. Voor de suikercultuur werden speciale voorschriften gegeven in 1870 in den vorm eener aanvulling van artikel 56 van het regeerings-

reglement; die aanvulling van artikel 56 bij de wet van 21 Juli 1870 ned. staatsblad no. 35 afgekondigd in het indische staatsblad van 1870 no. 117 bevatte nadere regelingen uitsluitend voor de gouvernementssuikercultuur en bracht deze in den overgangstoestand die sedert 1890 door den definitieven toestand is vervangen en met de opheffing dier op hoog gezag ingestelde cultuur vervielen tevens de regelen bij de wet van 1870 daarvoor gegeven terwijl het belang dat het gouvernement alsnog heeft bij de vrije suikercultuur door heffing van den cijns door andere regelen wordt beheerscht. Wat dan ook te zeggen van eene motie als door den heer BAHLMANN in de zitting der tweede kamer van 22 November 1894 voorgesteld om de kamer te doen verklaren „dat betere handhaving van de wet van 21 Juli 1870 staatsblad no. 136 (leze: no. 35) wenschelijk is"? d. w. z. van eene wet die sedert de opheffing der gouvernementssuikercultuur niet meer van kracht is! De koffiecultuur is thans de eenige waarop artikel 56 voor zoover mogelijk toepasselijk is; eene breede beschrijving van die cultuur zelfs beperkt tot de administratieve voorschriften die het drijven daarvan beheerschen, hoe aanlokkelijk ook vooral om de historische ontwikkeling, valt echter buiten het bestek van dit werk doch wel is het onze taak om na te gaan in hoeverre door de bestaande regeling wordt voldaan aan artikel 56 en dan hebben we die allereerst te toetsen aan no. 3; voor den aanleg van koffieplantingen geldt sedert 1887 dat aan de desa een bepaalde taak wordt opgelegd, de bijplant naar den maatstaf van 30, 40 of maximum 50 koffieboomen voor elken dienstplichtige al naar gelang die aanplant geschieden moet op 4, 6 hoogstens op 12 palen afstand; voor dien verplichten aanplant moeten zooveel mogelijk gronden worden aangewezen binnen een rayon op den afstand van 6 palen; bij het kiezen van gronden op grooter afstand maar nooit verder dan 12 palen mag dit niet in het nadeel der bevolking zijn, integendeel moeten die belangen daardoor worden bevorderd; hoe dit laatste mogelijk is? rationeel zou die bepaling zijn als de betaling plaats had naar de waarde van het product omdat dan het op grooter afstand werken in de koffietuinen vergoed zou worden door eene meerdere betaling maar nu de inlander eene vaste som ontvangt per picol en niet eens ontvangt loon naar arbeid nu is door die bepaling alleen de mogelijkheid geopend om de inlanders op 12 palen afstand, dat is ruim 4 uren gaans, te laten werken en kan dan alleen van eene zeer problematieke bevordering van zijn belang sprake zijn die dan afhankelijk moet zijn van een gehoopten grooteren oogst die altijd wisselvallig blijft. Nu is voor het goed onderhouden van de tuinen, voor het plukken te rechter tijd en voor het bereiden van het product het desahoofd aansprakelijk maar deze mag zich niet beroepen op ziekte of afwezigheid van de bij de koffiecultuur ingedeelde dienstplichtigen terwijl hij niet bij de cultuur ingedeelden niet tot dien arbeid mag dwingen. Als dit voorschrift in de praktijk wordt toegepast dan volgt hieruit dat het desahoofd dan de andere desalui

die wel opkwamen zooveel te harder moet laten werken en dienst laten doen voor de afwezigen. Bij de ontginning van woesten grond en bij de voorbereidende werkzaamheden tot aanleg van koffietuinen kunnen alle cultuurdienstplichtigen worden opgeroepen voor het gemeenschappelijk werk maar eenmaal aangelegd moet aan ieder zijn te verzorgen aanplant worden aangewezen. Voor elke desa wordt bepaald hoeveel met het oog op den grond en het getal dienstplichtigen gemiddeld geoogst zal worden van den aanplant door de desa te verzorgen; heeft de levering dat gemiddelde bereikt dan behoeft voor het volgend jaar niet te worden bijgeplant. Cultuurdienstplichtigen zijn alle inlandsche bezitters: 1°. van bouwgronden onverschillig hoe groot en van welken aard; 2°. van erven, tuinen, boomgaarden, vischvijvers, grooter dan één kwart bouw; zij behoeven niet in de desa te wonen als ze maar bezitters zijn van een dier categorieën gelegen in de desa; als beginsel toch is aangenomen dat de cultuurdienstplichtigheid rust op den grond; de taak wordt desa'sgewijs door het bestuur aangewezen; de verdeeling er van over de inlandsche dienstplichtigen geschiedt door het desahoofd buiten bemoeienis van het bestuur; het getal cultuurdienstplichtigen dat noodig is wordt jaarlijks voor elke desa berekend of liever er wordt een slag in geslagen; als de inlander bezitter is van gronden in meer dan ééne desa gelegen dan wordt hij ingedeeld daar waar hij 't meeste grond heeft of bij een tuin die 't dichtst bij zijne woonplaats is gelegen; of nu zooals artikel 56 no. 3 wil de verdeeling van den arbeid met billijkheid geschiedt is in de praktijk moeielijk te controleeren ondanks de pogingen hiertoe in enkele streken wel aangewend. Aan den anderen eisch van eerbiediging van bestaande rechten en gebruiken is voldaan door de categorieën van personen die uitdrukkelijk van cultuurdienstplichtigheid zijn vrijgesteld op grond van de adat of als bij de vrije desa's, ten onrechte in 't algemeen met den naam perdikandesa's aangeduid, op grond van verkregen rechten. Dat vooral sedert 1887 er naar gestreefd wordt om zooveel mogelijk ook de billijkheid te betrachten bij de verdeeling der cultuurdiensten, dus bij het afdwingen van de werkkracht, moet worden erkend; ook dat de dwang hier zwaarder doch ginds lichter drukt; maar ook dat de afkeer van de bevolking tegen de koffiecultuur al door Merkus later door Steinmetz en Bosch geconstateerd nergens vermindert integendeel toeneemt waarvan de hoofdoorzaak niet zoozeer is gelegen in den nog altijd gehandhaafden dwang maar in de betaling van het product aan den inlander; en hiermede kom ik zeker tot het praktische punt van de gouvernementscultuur, haar Achilleshiel dien men echter maar niet treffen wil en ontziet. Aanvankelijk werd die betaling beheerscht door de resolutie van staatsblad 1833 no. 7 waarvan artikel 1 bepaalde: dat alle koffie op Java geteeld en aan het betalen van landrente onderworpen aan het gouvernement moest worden geleverd tegen marktprijs jaarlijks door het gouvernement vast te stellen en in verband hiermede bepaalde artikel 6 dat van den marktprijs zou

worden afgetrokken $^1/_5$ voor landrente en *f* 3 voor het transport. Die resolutie werd genomen door VAN DEN BOSCH maar als gevolg der voorstellen van MERKUS die in Maart 1832 in commissie was gesteld en in Mei van dat jaar zijn rapport uitbracht over de koffiecultuur; allereerst wijst MERKUS er op dat de bevolking algemeen een afkeer heeft van de koffiecultuur zoodat zich weêr het geval had voorgedaan dat tuinen vernield waren, waarvan de onevenredig slechte betaling de oorzaak was; hij veroordeelt reeds toen het desa's gewijze aanplanten in plaats van individuëel zoodat het product gemeenschappelijk eigendom wordt en hierdoor de gelegenheid bestaat voor het desahoofd die de desagemeenschap vertegenwoordigt om de bevolking tekort te doen; hij toont aan dat soms de prijs voor de koffie betaald zoo laag was dat de opbrengst niet voldoende was om er de landrente meê te betalen en de inlander derhalve in plaats van eenig loon te ontvangen voor zijn arbeid nog moest bijpassen; de oorzaak was dat de toen bestaande regeling der commissarissen-generaal, op zich zelve vrijzinnig genoeg, nimmer is uitgevoerd; nu zou men geneigd zijn te zeggen: welnu, neem de oorzaak weg, pas de koffieregeling van 1817 zoo goed voorbereid en uitgewerkt dan eindelijk eerlijk en zuiver toe maar daarvoor was het te laat, want de bevolking vertrouwt ons niet meer zegt MERKUS, ze zou ons niet meer gelooven en eene herhaling duchten van het geleden verdriet en verlies door den gedwongen arbeid zonder evenredig loon en zoo gedemoraliseerd was de bevolking in eene enkele streek dat ze, niets hebbende en gedwongen wordende de belastingen te betalen, een enkele maal uit wanhoop en om aan geld te komen hetzelfde product twee à driemaal aan opkoopers verkocht. Pijnlijk om te lezen! MERKUS komt tot deze conclusie en stelt voor 1° het monopolie voor alle koffie te decreteeren; 2° de dwangcultuur algemeen wettelijk voor te schrijven; 3° de betaling te regelen naar den geregelden marktprijs te Batavia, Semarang en Soerabaia na aftrek van de transportkosten naar de afscheepplaatsen en van het onderhoud der pakhuizen; 4° voor landrente in te houden $^1/_5$. Dit rapport met die voorstellen was een zege voor VAN DEN BOSCH, zulke voorstellen van den man die bij het publiek te boek stond als het oppositielid in den raad van Indië! De resolutie van Februari 1833 was de weêrslag van MERKUS' voorstellen maar met verandering der bepaling van den marktprijs, rationeeler in het voorstel en met vaststelling der in te houden landrente op $^2/_5$. Eigenaardig voorschrift van oeconomisch standpunt bezien; een marktprijs, bepaald hoe? door vrije wisseling in het verkeer? Neen, jaarlijks te bepalen; door wien? door den kooper. 't Lag voor de hand dat de kooper een willekeurig lagen prijs vaststelde; voor 1833 werd de prijs per pikol bepaald op 25 gulden koper en hiervan werd afgehouden 2/5 voor belasting, voor landrente die in een heel ander stelsel paste en door RAFFLES is ingevoerd maar met afschaffing van heerediensten en van contingenten, leveringen en monopoliën. De

toegezegde 25 gulden koper werden derhalve verminderd met 2/5 = 10 gulden plus 3 gulden transportkosten zoodat overbleef als waarde aan den inlander te voldoen voor de pikol 12 gulden koper gelijk *f* 10 zilver. De marktprijs die krachtens de resolutie van 1833 aan den planter had moeten worden betaald was toen *f* 18.60. Gelijke prijs echter van *f* 10 werd voor 1834 bepaald en behouden tot het jaar 1843, tien jaren lang; aan verhooging van den koopprijs voor den inlandschen producent die tot 1841 toe altijd minder ontving dan hetgeen hem verschuldigd was, dacht de kooper niet en de berucht geworden uitlating, passende in den mond van een negociant maar niet in dien van een bewindsman, dat men niet duur moet betalen wat men goedkoop krijgen kan scheen tot regeeringsmaxime te zijn verheven. Werd niet gedacht aan verhooging, wel aan vermindering want nadat sedert in 1841 de prijzen ietwat terugliepen moest die daling verhaald worden op..... de schatkist die de millioenen had ingeslokt? wel neen, op den javaanschen koffieplanter; de prijs per pikol werd nu door het gouvernement verminderd en er werd sedert 1844 zuiver *f* 8.33 zilver betaald. En dat deed MERKUS. Die prijs bleef nu onveranderd van 1844 tot 1858, vijftien jaren lang, en gehandhaafd door MERKUS, door ROCHUSSEN en ook door VAN TWIST; vooral na 1850 hadden de koffieprijzen op de europeesche markt eene enorme hoogte bereikt en begon de hoorn des overvloeds zich uit te storten maar de vieze koperen munt van tien gulden de pikol was genoeg voor hem die de kostbare waar met zooveel moeite en inspanning kweekte; het laatste tijdperk van 1844—1858 vormt een zwarte stip in de historie van de koffiedwangcultuur; volgens de opgaven van mr. N. P. VAN DEN BERG die ik juister acht dan die in het rapport van BOSCH over de koffie-enquête en die hiervan verschilen, was de marktprijs te Batavia in 1850 per pikol *f* 26 1/4, had dus aan den inlander moeten worden betaald *f* 12.60 en kreeg hij *f* 8.33; en in 1858 het jaar waarin de bekende schaal door ROCHUSSEN werd aangenomen was de marktprijs *f* 34.62, was den inlanlander derhalve verschuldigd *f* 17.40 en werd hem betaald *f* 8.33 de pikol, genoeg om te doen zien dat den inlandschen koffieplanter zelfs niet betaald is wat hem door VAN DEN BOSCH was toegezegd. Na de inwerkingtreding van het nieuwe regeeringsreglement dat artikel 56 had opgenomen moest er om te voldoen aan no. 4 daarvan toch iets worden gedaan; het duurde lang genoeg, geschrijf en nog eens geschrijf zooals we reeds bij de toelichting van den inhoud van het artikel zagen; elk jaar uitstel waarbij de bepaling van de minimumbelooning door artikel 56 geëischt werd verschoven was winst en toen heeft zich voor 't eerst het meeningsverschil geopenbaard omtrent de beteekenis van artikel 56 no. 4 waardoor men noodgedwongen het bestaande moest vervangen en kwam de door mij gewraakte interpretatie van ROCHUSSEN van betaling van loon naar arbeid als eene poging om den gebiedenden eisch zooveel mogelijk te

ontgaan; er werd nu in 1858 een schaal van berekening vastgesteld voor de koffieprijzen waarbij het blijkbaar te doen was om zoo min mogelijk de betaling te verhoogen; het minimum zou bedragen *f* 8½ de pikol terwijl nooit meer dan *f* 13 zou betaald worden daartusschen was speling door de fluctuatie van de koffieprijzen; de middelprijs van de laatste vijf jaren opgemaakt door de N. H. M. zou tot basis dienen maar die berekeningschaal was alleen voor de regeering bestemd en mocht vooral niet bekend worden, de indische sluier en staatsblad 1854 no. 18 waarborgden de geheimzinnigheid, en voor het jaar 1858 betaalde het gouvernement *f* 9.16 terwijl alstoen vermits de marktprijs was *f* 27¾ krachtens de resolutie van 1833 verschuldigd zou zijn geweest *f* 13.20. Met zulk eene toepassing van artikel 56 no. 4 kreeg de inlander nu 83 cent per pikol meer in handen dan vroeger dus een bagatel meer dan in het tijdvak 1843—1858 maar 94 cent per pikol minder dan in het daaraan voorafgegane tijdvak 1833—1843 toen de producent althans nog *f* 10 zuiver ontving. Welk een ironie in die cijfers! In den ergsten tijd van VAN DEN BOSCH en BAUD *f* 10 en na een tijdsverloop van vijf-en-twintig jaren, na het baanbreken der nieuwere beginselen van de grondwet, na het voor 't eerst bij de wet tot stand gebrachte regeeringsreglement *f* 9.16. Reeds hiermede is de uitlegging in 1858 aan artikel 56 no. 4 gegeven veroordeeld. Van af het jaar 1858 gold die betaling ook voor de Montjonegorosche landen die na den Java opstand aan het gouvernementsgebied waren toegevoegd waarvan Bagelen en Banjoemas al spoedig in denzelfden toestand als elders waren gebracht doch Madioen, Kediri en Patjitan totaan genoemd jaar in een bijzonderen toestand hadden verkeerd doch toen gelijke betaling ontvingen als de overige gewesten. Ook voor Banjoewangi werd alstoen eene nadere regeling gemaakt, en de betaling per pikol voor dat gewest gesteld op een minimum van *f* 5.73 later verhoogd tot *f* 7.96. De koffiebaten stegen steeds meer en nu werd achtereenvolgens aarzelend en schoorvoetend een beetje en nog eens een beetje verhoogd en in 1862 betaald *f* 11½ bij een marktprijs volgens VAN DEN BERG van *f* 45.66 te Batavia en *f* 46¾ nettoprijs in Nederland. De maximum-prijs van de schaalberekening nl. *f* 13 werd bereikt in 1867 en sedert ondanks de fluctuatie en ook de vermindering der koffieprijzen behouden want eene vermindering van den prijs aan den inlandschen producent zou de kamer niet hebben gedoogd die nu sedert 1867, dank zij het in 1864 op voordracht van FRANSEN VAN DE PUTTE aangenomen gewichtige beginsel, geroepen werd mede te werken tot vaststelling der indische begrooting; de regeling van 1858 verviel van rechtswege door die wettelijke vaststelling der begrooting want sedert 1867 is het de wetgevende macht die den prijs bepaalt aan den javaanschen planter te betalen met artikel 56 no. 4 tot grondslag doch dat allengs in het vergeetboek is geraakt. Het kon aan de staten-generaal niet ontgaan dat de betaling van den inkoopsprijs van de koffie geen verband hield met noch

voldeed aan den eisch van het regeeringsreglement en in 't bijzonder moest de eigenaardige toestand der inlandsche koffieplanters in de Preanger-regentschappen wel de aandacht trekken die in nog slechter conditie waren dan hun lotgenooten elders; de prijs in de Preanger betaald verschilde in vroegere tijden van *f* 3.88½ tot *f* 4.37½ al naarmate er pikols koffie ingeleverd werden van 125 of 225 Amsterdamsche ponden, later onder BAUD van *f* 3.15 tot *f* 6.75 en bij die algemeene vaststelling in 1858, noodig geworden door artikel 56 R R, werd toen voor de Preanger de prijs bepaald op de helft van elders, uitgaande van de stelling dat daar de landrente niet werd ingevoerd, wat niet juist was van het standpunt der bevolking die wel degelijk haar tienden van den padioogst aan haar hoofden moest opbrengen en nu was sedert 1858 aan de Preanger-bevolking voor haar op de europeesche markt zoo uiterst waardig product slechts de helft betaald van den prijs die elders voor koffie lang niet van die superieure kwaliteit werd voldaan; het gouvernement betaalde in de jaren 1858—1872 voor de meest puike koffie *f* 5½ tet *f* 6½ de pikol aan den planter maar behalve dit aanzienlijke geldelijke nadeel door die bevolking jaren lang geleden in verband waarmede ze steeds in een staat van isolement werd gehouden opdat ze als 't kon niet tot de kennis zou komen van het verschil in betaling ondervond ze nog grooter nadeel door verlies van een deel van het product vermits zij zelve den pluk niet afkon en van heinde en verre hulpplukkers opkwamen wat in het nadeel der eigen planters was omdat de helpers een aandeel kregen in den pluk, eene onbillijkheid jegens de planters die elders niet in die mate voorkwam en waardoor ze zelfs van het uiterst geringe voordeel derven moesten; behalve de veel te geringe betaling was er nog een groote grief: de inlander daar werd verplicht om met karren in heeredienst vervaardigd en met eigen karbouwen de koffie te vervoeren naar de afscheeppakhuizen tegen het karige loon van 2 à 3 cents per paal; daarbij kwam de derde voorname grief tegen de enorme afstanden die de inlanders bij de cultuur ingedeeld moesten afleggen, soms 36 palen zegge 9 uur gaans van de desa naar de koffietuinen toen vooral zeer groote aaneengeschakelde, ja zelfs als in Soekapoera 44 palen of 11 uren gaans. Zulke toestanden moesten wel de aandacht trekken en deden het ook, maar eene loffelijke poging om het onrecht te herstellen bij de indische begrooting voor 1870 door het amendement VAN DER HUCHT—MIRANDOLLE om den post voor inkoop van koffie te verhoogen met *f* 900.000 ten einde aan de Preanger-bevolking hetzelfde plantloon als elders te betalen stuitte af op verzet èn van den minister DE WAAL èn van eene heterogene meerderheid van liberalen en conservatieven terwijl met hen tegenstemden alle anti-revolutionnairen toen, jammer genoeg, nog niet vastgesnoerd aan het Program waarvan de koloniale paragraaf kan worden onderschreven door ieder die het wel meent met Indië en zijne bevolking; het karakter der gevoerde oppositie blijkt 't beste uit de

rede door VAN LIJNDEN VAN SANDENBURG gehouden die in breede termen getuigde van zijne warme liefde voor de javanen, van zijne diep gewortelde overtuiging dat ook hun recht geschieden moest maar toch meende tegen het amendement te moeten stemmen maar, schreef BUIJS ironisch in eene zijner meesterlijke staatkundige schetsen, hij had zich toen nog niet als christen-staatsman aangekondigd. Het aan de Preangerbevolking gepleegde onrecht bleef voortduren tot 1872. Bij de indische begrooting voor 1874 nam de minister FRANSEN VAN DE PUTTE een ander en beter standpunt in dan DE WAAL en stelde voor den prijs te verhoogen met *f* 1 onder uitdrukkelijke verklaring dat het echter niet daarbij blijven kon en zeker zou die bewindsman nog verder zijn gegaan maar staatkundige overwegingen, die vaak eigenlijk zuiver oeconomische koloniale vraagstukken beheerschen, moesten wel rekening doen houden met de heterogene meerderheid en moest derhalve eene wijze staatkunde medebrengen om waar men niet kon verkrijgen wat men wenschte zich te verzekeren van wat men verkrijgen kon. Sedert 1874 werd derhalve de prijs bepaald op *f* 14, de netto-prijs in Nederland was toen volgens de N. H. M. gestegen tot *f* 63.91 en onder vigeur van de resolutie van 1833 zou toen den inlander *f* 30 verschuldigd zijn geweest; voortdurend werd er daarna zoowel in als buiten de kamer op gewezen dat die betaling nog veel te gering was in vergelijking met de aanzienlijke winsten uit de koffie getrokken die dan toch door de inlandsche bevolking werd geproduceerd en de door mij verdedigde beteekenis van artikel 56 no. 4 vond steeds meer aanhangers, was ook in 1873 door VAN DE PUTTE voorgestaan die, zij het uiterst beperkt, trachtte eenigszins tegemoet te komen aan gegronde grieven; de betaling met *f* 14 bleef weêr vijftien jaren lang gehandhaafd totdat KEUCHENIUS, thans wel gebonden aan het Program, als minister van koloniën optrad en dadelijk bij de begrooting voor 1889 voorstelde den prijs te brengen op *f* 15 en hij erkende ruiterlijk dat dit nog veel te weinig was; opnieuw deed zich toen het feit voor dat een liberaal afgevaardigde, de heer FARNCOMBE SANDERS, een amendement indiende om de verhooging niet toe te staan maar de meerderheid der kamer verwierp het en nam de prijsverhooging aan. Met de optreding van KEUCHENIUS trad de koffiecultuur een nieuw stadium in en hij legde duidelijke verklaringen af ten aanzien van hoofdpunten die cultuur rakende: *primo* verklaarde hij dat naar de verwezenlijking van artikel 56 no. 6 moet worden gestreefd, naar den overgangstoestand die eene vrije cultuur moet voorbereiden; *secundo* verklaarde hij zich voor intrekking waar de gedwongen cultuur weinig of geen voordeel oplevert; *tertio* werd op zijne voordracht eene staatscommissie in Nederland benoemd met het volgende mandaat: „Aan de commissie is opgedragen een onderzoek in te stellen naar de middelen welke kunnen strekken om den achteruitgang der gouvernementskoffiecultuur op Java en Sumatra te verhoeden, de daaraan klevende

bezwaren zooveel mogelijk op te heffen en met inachtneming dat die cultuur behoort tot de middelen ter bestrijding van 's lands uitgaven daaraan eene met de belangen der bevolking overeenkomende uitbreiding te geven zoodanig dat ook zij deele in de voordeelen van die cultuur en dat de belooning van den daaraan verbonden arbeid in overeenstemming gebracht worde met het voorschrift van art. 56 no. 4 R R." Goed bedoeld wellicht is de omschrijving van het mandaat niet vrij van bedenking; er is nogal strijd tusschen hetgeen saamgevat wordt; den achteruitgang verhoeden maar de bezwaren opheffen; er aan denken dat de koffiebaten een belangrijk middel zijn en de cultuur uitbreiden wat niet is in overeenstemming met artikel 56 R R; men zou meenen dat het al heel mooi was als de achteruitgang van de cultuur bezworen werd, neen, ze uitbreiden is het parool; het best was het slot, na die vrij zinledige vaagheid, dat de bevolking zal moeten deelen in voordeelen die de koffie aan het gouvernement afwerpt en dat aan artikel 56 no. 4 moet worden voldaan. De beteekenis van dit laatste gaf KEUCHENIUS niet aan en liet dus over aan de staatscommissie die vast te stellen die de boven door mij jaren lang verdedigde zienswijze huldigde; 14 October 1888 benoemd was de commissie precies een jaar later met haar rapport gereed, een voorbeeld van vlug en tegelijk goed werken; het rapport toont aan dat de commissie het nog al vage mandaat heel ruim heeft opgevat; de groote verdienste er van is zeker het onomwonden blootleggen van den waren toestand in helderen zakelijken vorm; de staatscommissie heeft de punten op de i's gezet en onverbloemd hare veroordeeling van de dwangcultuur voor Java uitgesproken; haar rapport ging vergezeld van tabellen die de waarde er van verhoogen; de commissie, eene bij uitstek deskundige, was saamgesteld uit gewezen indische ambtenaren en handelaren met den tegenwoordigen afgevaardigde VAN LIMBURG STIRUM, een hoogst bekwaam man die uit eigen aandrang heel Indië bereisd heeft en door eigen aanschouwing kent, als secretaris; de conclusiën waartoe de commissie kwam ten opzichte van de koffiedwangcultuur op Java zijn belangrijk genoeg om ze hier op nemen: in beginsel te besluiten tot de opheffing der gedwongen koffiecultuur; regeling van den overgangstoestand waarvan de duur te stellen op vijf jaren; inmiddels dadelijke prijsverhooging tot *f* 20 de pikol en behoud van de verplichte levering; den overgangstoestand te doen beheerschen door de volgende bepalingen: den inlander vrij te laten in de keuze van den grond en in de manier waarop hij wil planten; de inlandsche bevolking die zich uit vrije beweging in het gebergte, ver van de desa, vestigt om daar koffie te planten vrijdom of verlichting van lasten te verleenen. De staatscommissie meent dat deze de eenige middelen zijn om aan het gouvernement inkomsten uit de koffie blijvend te verzekeren; op den tegenwoordigen voet voortgaande acht zij den ondergang der gouvernementskoffiecultuur onvermijdelijk en ten einde in die overgangsperiode van vijf jaren er voor te zorgen dat die

cultuur daarna eene geheel vrije worde, beveelt ze daartoe het volgende aan: de uitgifte van woeste gronden aan particulieren moet ondergeschikt worden gemaakt aan de belangen der koffiecultuur van de bevolking; gelegenheid tot inlevering van het product moet zoo gemakkelijk mogelijk worden gemaakt; voorschot op den oogst van het loopende jaar door het gouvernement te verstrekken; de mogelijkheid te openen aan inlanders die gouvernementskoffieaanplantingen overnemen om van den grond erfelijk individueele bezitters te worden; bij gemis van communicatiemiddelen met het gebergte waar de inlander koffie wil planten die in vrijen arbeid aan te leggen; op groote schaal aan het herbosschen te gaan van streken om ze voor de koffiecultuur weêr geschikt te maken; de controleurs die met toezicht en leiding belast worden niet over te plaatsen; het algemeene toezicht op te dragen aan de hoofden van gewestelijk bestuur en de betrekking van hoofdinspecteur of inspecteur op te heffen. Eén lid der commissie, de oud-resident WESSELS, heeft een afzonderlijk advies bij het rapport gevoegd waarvan de strekking was de koffiecultuur op Java en Madura vrij te laten en aan de inlandsche bevolking de geheele vrije beschikking te laten over haar product maar daarnevens den staat ook koffieplanter te laten blijven en dan dien staatslandbouw te doen drijven in vrijen arbeid en met speciaal niet-ambtelijk personeel en als koffieplanter dan ook uitbreiding aan dien staatslandbouw te geven door aanleg van nieuwe tuinen; de bereiding en sorteering van het product der bestaande aanplantingen te doen plaats hebben door de particuliere industrie; de gouvernementskoffietuinen, die voor onderhoud door den staat niet in aanmerking kunnen komen, òf in individueel bezit af te staan aan inlandsche particulieren òf te verhuren aan europeanen òf af te schrijven en tot het staatsdomein terug te brengen. Toepassing van deze denkbeelden zou als geheel in strijd met artikel 56 R R, zonder herziening daarvan niet kunnen geschieden, maar ook dan verwerpelijk zijn; immers het drijven van eene vrije inlandsche cultuur in concurrentie met eene gouvernementskoffiecultuur zou de eerste volkomen illusoir maken en geen enkele waarborg zou bestaan dat de vrije cultuur der inlanders niet eene vermomde gedwongen cultuur worden zou terwijl voor afstand van gouvernementstuinen waaruit geene voldoende winsten meer getrokken worden door de inlanders gracieuselijk zou worden bedankt zooals Krawang en Bantam leeren waar evenals in Rembang en Japara de dwangcultuur is ingetrokken terwijl het oude denkbeeld voor ROCHUSSEN 't eerst geopperd van verhuur aan europeanen in zijn tijd rationeel was maar thans weinigen zouden te vinden zijn om tuinen door het gouvernement als waardeloos geabandonneerd te huren ook door het ontbreken van de noodige werkkracht. Ik vind het dan ook volkomen verklaarbaar dat geen der andere leden der staatscommissie zich met die denkbeelden vereenigd heeft. Terwijl die commissie haar rapport samenstelde diende de heer

VAN HOUTEN in de zitting van 2 December 1889 eene motie in waarvan de behandeling werd aangehouden tot later met het oog op het rapport en de adviezen daarover in te winnen; het rapport werd gesteld in handen van de indische regeering en alstoen werden adviezen uitgebracht door den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK, door den raad van Indië, waarbij afzonderlijke adviezen van den toenmaligen vice-president VAN DER WIJCK en van het raadslid BERGSMA, door de directeuren van binnenlandsch bestuur en van financiën, door den adviseur-honorair voor inlandsche zaken, nadat te voren aan de residenten vraagpunten ter beantwoording waren gesteld; al die adviezen zijn openbaar gemaakt in een bundel als bijlage bij het koloniaal verslag over 1891; eene breede bespreking er van heeft hare waarde verloren sedert de belangrijke beslissing door de tweede kamer der staten-generaal principiëel genomen naar aanleiding der motie - VAN HOUTEN die haar tot richtsnoer blijft strekken, waaraan ze vasthoudt en waaraan ze nog in 1894 den nieuwen minister van koloniën herinnerde; de adviezen van den raad van Indië weken geheel af van die van den directeur van binnenlandsch bestuur; de gouverneur-generaal sloot zich bij de voorstellen van den laatste aan; alle adviseurs namen als uitgangspunt van hun betoog dat de baten met de gedwongen koffiecultuur verkregen niet kunnen worden gemist omdat voor een bedrag van millioenen het budget daarvan afhankelijk is; wie de toelichting op artikel 56 heeft nagegaan ziet aanstonds dat het standpunt der koloniale staatsinstellingen een ander is; de gouverneur-generaal meende dat het vraagstuk der gouvernementskoffiecultuur voornamelijk moest gezocht worden in den stand der indische geldmiddelen en de directeur van financiën noemde de inkomsten uit de koffiecultuur den sluitpost van de begrooting. We hebben bij de breede ontwikkeling van dit onderwerp gezien dat dit fiscale standpunt niet is dat van het regeeringsreglement; noode werden de dwangcultures in 1854 gehandhaafd in het belang der nederlandsche schatkist; thans zijn het de indische middelen waarvan de nood eene handhaving zou gebieden ofschoon die middelen ook zonder de baten uit de koffiecultuur ruim voldoende zouden zijn ter bestrijding der uitgaven voor Indië indien maar niet allengs de gewoonte was ingeworteld om de indische begrooting steeds meer en meer te belasten met uitgaven, millioenen bedragende, die niet op die begrooting te huis hooren maar op de staatsbegrooting, voor zoover ze een sequeel zijn van het souvereine bezit dezer koloniën door den nederlandschen staat, ik noem alleen de uitgaven der talrijke millioenen voor den oorlog met Atjeh, de verschillende militaire of maritieme expeditiën laatstelijk die naar Lombok, eenig en alleen gevoerd en ondernomen ter wille van de ongeschonden handhaving der souvereiniteit van Nederland over deze gewesten en waarvoor Nederland zich opofferingen getroosten moet doch die nu gebracht worden ten laste van Indië en zijne bevolking;

indien eens eene schifting plaats had van de begrootingsposten die uitsluitend ten laste van Indië kunnen gebracht worden en daarvan werden afgenomen de uitgaven die uitsluitend ten laste van Nederland als koloniale mogendheid behooren te komen dan zou er van sluitposten door de koffiebaten geene sprake zijn en het indisch budget een geheel ander en juister beeld vertoonen; hiervan ben ik innig overtuigd dat als BAUD en ook ROCHUSSEN konden opzien hunne verbazing geene grenzen zou kennen bij het feit dat een veertigtal jaren later voorstellen zouden worden gedaan om de gouvernements-koffiecultuur op geheel nieuwe grondslagen te vestigen en te perpetueeren en het is eveneens mijne overtuiging, gevestigd na diepe studie van het onderwerp in zijn geheelen omvang, dat had men in 1854 in denzelfden toestand verkeerd als thans nl. van voortdurenden en zekeren achteruitgang der gedwongen cultuur men die reeds toen zeker niet in stand zou hebben gehouden maar alle partijen in vrijheid, in het vrijlaten van den landbouw, verbetering hadden gezocht. In plaats van voor uit te gaan zagen we echter de neiging om een groote schrede achterwaarts te doen uitgaande van een grondslag die uiterst betwistbaar is; zoo blijkt het dat betreurd moet worden dat in 1854 geen voorstel is gedaan om in artikel 56 zelf een termijn op te nemen gedurende welken de gouvernementscultures in stand zouden blijven, al ware 't een lange termijn geweest; zulk een voorstel zou ongetwijfeld zijn aangenomen want geen ander doel bestond dan te komen tot het vrijmaken van den bodem en van de bevolking, en om die strekking zijn allengs alle gouvernementscultures verdwenen doch is men zich blijven vastklampen aan de koffiecultuur; de redenen die moesten leiden tot afschaffing der talrijke andere gouvernements-cultures gelden ook voor de nog bestaande koffiecultuur; waar men aan artikel 56 R R heeft voldaan bij al die afgeschafte cultures daar gaat het niet aan om aan datzelfde artikel eene andere strekking te geven niet enkel tot behoud maar tot uitbreiding nog wel. Bij eene aandachtige overweging van alle indische adviezen is het alsof de parlementaire geschiedenis, en bij het parlement berust ten slotte de einduitspraak, sedert 1854 een gesloten boek is gebleven en het kon dan ook niemand, daarmede vertrouwd en met de strooming die altijd zichtbaar was gebleven ondanks alle lotswisselingen, verwonderen dat de volksvertegenwoordiging, met terzijdestelling van alle adviezen waarin ze allerminst haar denkbeelden zag weêrkaatst, eene principiëele uitspraak deed afwijkende van alle onderling oneenige adviseurs, die een enger standpunt innamen dan het breede van artikel 56 waarvan de kamer de hoede op zich nam en daardoor er toe kwamen geheel nieuwe regelingen te projecteeren om de gouvernementscultuur vast te leggen en de vrijheid van die cultuur in een zeer verwijderd verschiet te plaatsen. Niet eene verfrisschende koelte die opwekt waait u tegen uit den volumineusen bundel adviezen maar een kille adem; niet de welvaart, de belangen der aan onze zorg toevertrouwde bevolking worden op den voorgrond geplaatst als in 1854, maar het belang

van de schatkist; wáár zijn frissche denkbeelden ontvouwd om het oeconomisch verwerpelijke denkbeeld van staatslandbouw te toetsen aan de plichten eener koloniale regeering? Waar is een sprank slechts van enthousiasme voor de vervulling dier plichten? Waar de *pectus quod disertum facit?* het is een zoeken, tasten en pogen om de koffiebaten te behouden, die te doen toenemen maar niet het treden in een breed onderzoek naar de grondslagen van een stelsel van inkomsten dat bij derving dier baten voor toepassing vatbaar kan zijn, een stelsel met andere grondslagen dan de wisselvallige eener cultuur en tegenover de bewering dat het koffievraagstuk beheerscht wordt door den stand der financiën voegt deze bewering: het is een slecht financiëel stelsel dat afhankelijk blijft van zoo wisselvallige baten; verbeter het stelsel van inkomsten èn door bezuiniging in de weelderige huishouding èn door rationeeler lasten op te leggen èn door eene juiste inrichting van het indische budget van uitgaven maar klem u niet vast aan de brooze koffieplant. Eilieve, waar de koffiecultuur vrij is als in Palembang, kan het gewest daar niet door de verkregen middelen in zijne uitgaven voorzien? Is daar niet de materiëele welvaart stijgende waar het individu de vruchten geniet van zijn arbeid? Men spiegele zich daaraan en de oplossing is zoo moeielijk niet. Er zou van eene verwezenlijking der indische voorstellen nooit sprake mogen zijn dan nadat ernstige pogingen waren beraamd om de indische financiën op andere, zuiverder en vaster grondslagen te vestigen en eerst als deze pogingen volkomen schipbreuk leden zou men noodgedwongen er toe kunnen komen om het tijdstip van den definitieven toestand van vrijheid, door artikel 56 gewild, onbepaald te verschuiven, maar die pogingen zijn zelfs niet beproefd. Wie het verwonderen mocht, mij voorzeker niet, dat de indische voorstellen in Nederland een ongunstigen indruk maakten, in en buiten het parlement, ook op den minister VAN DEDEM, dat kon niet anders en de minister toch iets willende doen kwam nu aarzelend en weifelend bij zijne begrooting met drie voorstellen: 1e om een post van 1½ millioen te voteeren voor bijslag aan de inlandsche planters voor eerste onderhoud, niet overal maar waar de *f* 15, plantloon geheeten, zelfs niet in geringe mate den arbeid aan de gedwongen cultuur beloonen en tevens voor speciaal personeel; 2e de verplichte levering op te heffen waar de gedwongen cultuur niet bestaat of niets beteekent; 3e aanstelling van een hoofdinspecteur voor boschwezen en koffiecultuur te samen. En nu werd bij de behandeling daarvan tevens aan de orde gesteld de motie - VAN HOUTEN hiervoor bedoeld; het lot van het drieledige voorstel was als volgt: niet de gevraagde 1½ millioen doch ½ millioen werd toegestaan voor het nemen van de proef met bijslag en gelijke som werd met hetzelfde doel uitgetrokken op de begrooting van 1894 en de wijze waarop van die posten is gebruik gemaakt wordt uitvoerig medegedeeld in bijlage B van de indische begrooting voor 1895 waaraan is toegevoegd de circulaire van den gouverneur-generaal

tot uitvoering van het aangenomen doch partiëel uitgevoerde beginsel van den geldelijken bijslag, zooals nu weêr de term luidt ter aanduiding van het loon gelijk artikel 56 no. 4 R R de betaling noemt; tegen het in de tweede plaats geuite denkbeeld had men geen bezwaar; zooveel te meer tegen het derde, want de kamer wilde van een hoofdinspecteur niet meer weten en ze was er tegen dat de leiding zou komen in ééne hand, die van den inspecteur van het boschwezen; alle indische adviseurs, behalve het raadslid BERGSMA, waren er voor en ook de minister; het advies van BERGSMA was juist daartegen gericht en trok algemeen de aandacht; den doorslag gaf echter een kort voor het debat in November 1892 verschenen artikel in de Indische Gids van den vroegeren chef van het boschwezen CORDES welke deskundige precies het tegenovergestelde volhield van wat zijn opvolger had gedaan bij wien eerst de directeur van binnenlandsch bestuur, tot wiens werkkring het boschwezen evenals de koffiecultuur behoort, zich had aangesloten daarna gevolgd door de andere adviseurs; ook een ander deskundige, de directeur van 's lands plantentuin in Indië, had zich tegen de vereeniging verklaard; zagen de voorstanders der vereeniging van het toezicht op bosch- en koffiecultuur daarin alleen heil voor de laatste, CORDES voerde daartegen aan dat de ambtenaren bij het boschwezen door hunne opleiding van de koffiecultuur geen verstand hebben en, dit klemde 't meest, in elk geval ongeschikter waren te achten voor de leiding der cultuur dan de ambtenaren B. B.; ten andere wilde CORDES de eersten niet onttrekken aan hun eigenlijken werkkring en het niet hoog genoeg aan te slaan belang dat wij hebben bij de boschcultuur die, zooals artikel 61 ons zal leeren, gelukkig steeds meer ter harte wordt genomen, zou schade lijden naar zijn oordeel; de uitspraak der kamer was te voorzien toen de commissie van rapporteurs voorstelde niet tot de door den minister voorgestelde vereeniging te besluiten en het amendement werd aangenomen. De vereeniging verviel; ook de hoofdinspecteur verviel; in zijne plaats kwam nu te voorschijn een adviseur met het epitheton wetenschappelijk aan wien een adjunct werd toegevoegd vermoedelijk voor het niet-wetenschappelijk gedeelte van de koffiecultuur waarvan in de praktijk het gevolg is geweest dat in plaats van één ambtenaar belast met de geheele leiding er twee zijn gekomen door staatsblad 1893 no. 129 en de ruim bezoldigde chef een ruim bezoldigden adjunct er bij heeft gekregen voor wie een bedrag van *f* 30.000 op de begrooting is uitgetrokken en dat alles wat vroeger in handen gesteld werd van den inspecteur sedert wordt in handen gesteld van den adviseur. Belangrijke hervorming voorwaar! De vernietigende kritiek over de inspectie in het rapport der staatscommissie werkte feitelijk niets uit, ja toch, het gouvernementsbesluit in genoemd staatsblad; *desinit in piscem*!

De politiek van den minister VAN DEDEM weifelend en aarzelend, over alles en van ieder advies vragende, niets onaangeroerd latende en niets afwerkende, alles ter hand nemende en niets blijvends tot

stand brengende, eene dobberende staatkunde zonder vast doel, heen en weêr slingerend naar mate eene nieuwe zienswijze geuit wordt over een onderwerp, is krachtig bestreden, neen, gegeeseld door VAN HOUTEN bij het in meerdere opzichten merkwaardige debat over de indische begrooting voor 1893, een debat wel niet meer een als waarvan in vroegere jaren het parlement getuige was maar toch zich verheffende boven het gewone peil en eene hoogte bereikende als men in de laatste jaren van de parlementaire debatten niet gewoon was; de redevoering door VAN HOUTEN op den 24[en] November 1892 gehouden is een meesterstuk; snijdend door logica, zoo muurvast ineengezet dat er geen bres in te schieten viel, eene antiek mooie rede die het onomstootelijke bewijs levert dat ook in het nederlandsche parlement de welsprekendheid goddank! nog niet te loor is gegaan; forsch van conceptie is ze gebeeldhouwd in woorden; de lezing waarvan een intellectueel genot oplevert, hoe veel te grooter moet dit genot geweest zijn voor hen die haar hoorden uitspreken, behalve dan voor den heer VAN DEDEM; reeds twee dagen te voren had VAN HOUTEN hem zijne geeselroede doen gevoelen over het algemeene politieke beleid, hem voorgehouden zijne vroegere leuze: vrijheid van den grond, vrijheid van de bevolking, en daartegenover geplaatst zijne bascule-politiek van liberaal in Nederland maar conservatief in Indië, die reeds zoo bitter veel kwaads heeft gebrouwen en die tengevolge heeft gehad dat ten slotte door VAN DEDEM op alles is geëxperimenteerd maar niets voor Indië is tot stand gebracht, die bij zijn optreden over geen enkel belangrijk onderwerp eene vaststaande meening scheen te koesteren zooals reeds toen hem werd voorgeworpen; bij de verdediging zijner motie was VAN HOUTEN 't krachtigst en de mokerslagen vielen onvervaard neder; de minister VAN DEDEM bestreed de motie doch de kamer nam haar aan met 35 tegen 29 stemmen; ik weet wel dat men getracht heeft de beteekenis der stemming die bij vele weifelaars angst wekte alsof plotseling alleen hierdoor de koffiecultuur al verdwenen was met haar batig saldo, te verkleinen maar ik weet ook dat zulk kleinzielig pogen om het parlementaire stelsel te denigreeren en de kracht van artikel 106 al. 1 juncto artikel 105 van de grondwet te verzwakken, geen invloed heeft en dat met het uitgebrachte votum de nieuwe kamer zich solidair gevoelt. Dat votum luidde aldus: „De Kamer: overwegende dat het koffiemonopolie aan de ontwikkeling der vrije koffiecultuur van de inlandsche bevolking in den weg staat; dat de tot dusver gebruikelijke wijze van betaling der bij de gouvernementskoffiecultuur gepraesteerde diensten noch algemeen aan de bevolking eene ook zelfs bij benadering voldoende belooning verzekert, noch haar een voldoenden prikkel geeft, om de best mogelijke opbrengst, zoo in hoeveelheid als hoedanigheid, te erlangen; dat, om aan de eischen van het regeeringsreglement, van de billijkheid en van goede beginselen van landcultuur te voldoen, hetzij de voor gouvernementscultuur gepraesteerde diensten naar hare marktwaarde behooren te

worden betaald, of wel de koffiegronden tegen eene — behoudens remissie bij misgewas — vaste betaling in geld of levering van koffie aan het gouvernement, als landrente of pacht, aan de bij hunne cultuur betrokken bevolking, of met hare toestemming, waar deze noodig geacht wordt, aan inlandsche of europeesche ondernemers behooren te worden in gebruik gegeven; noodigt de regeering uit geleidelijk er naar te streven; 1o. dat het koffiemonopolie worde opgeheven, en 2o. dat, met wijziging der thans gebruikelijke regeling der exploitatie de koffiegronden naar gelang der omstandigheden op eene der bovenomschreven wijzen voor den staat productief worden gemaakt, en gaat over tot de orde van den dag."

Wat is nu de beteekenis der motie - VAN HOUTEN? Wat staat er in? wat heeft de kamer door de aanneming verklaard te willen? Analyseeren we; I, het koffiemonopolie waaronder de voorsteller samenvat den dwang tot grondbewerking, aanplant, bijplant, verzorging, onderhoud, pluk, bereiding en den dwang tot levering van alle koffie aan het gouvernement, belemmert de ontwikkeling der vrije koffiecultuur van de inlandsche bevolking; onbetwistbaar was dit en werd nu uitgesproken; II de betaling aan de bevolking voor de gedwongen cultuurdiensten is geen noemenswaardig aequivalent voor den gedwongen arbeid; onbetwistbaar want officiëel wordt *f* 15 de pikol uitgekeerd al krijgt de inlander door tusschenkomende woekerhanden ze in den regel niet in handen maar de arbeid die voorafgaat aan de inlevering wordt niet beloond en daarom trachtte men voor aanleg en onderhoud een poging te doen ter tegemoetkoming door den bijslag; III die geringe betaling voor een product waarmede groote winsten behaald worden niet door den producent maar door het dwingend publiek gezag hebben natuurlijk ten gevolge dat de bevolking zich niet met hart en ziel toelegt op de verzorging van den aanplant omdat de gedwongen arbeid er des te zwaarder door drukken zou zonder vooruitzicht op eenig aequivalent voor dien arbeid; er bestaat geen prikkel om de qualiteit beter te verzorgen. IV aan den eisch van artikel 56 R R moet worden voldaan en daarbij moet de billijkheid tegenover de inlandsche bevolking worden in acht genomen ergo hare belangen in 't oog gehouden en ook gelet worden op goede beginselen van landcultuur; VI dit moet geschieden: *a* of door den arbeid thans door dwang en om niet gepraesteerd in het vervolg te betalen naar de marktwaarde van den arbeid en derhalve geene gedwongen cultuurdiensten meer maar vrije arbeid tegen een loon beheerscht door de marktwaarde van het product van dien arbeid, *b* of de gouvernementskoffiegronden, tot nu toe in dwang geëxploiteerd, in gebruik af te staan hetzij aan de inlandsche bevolking die thans bij de gouvernementscultuur is betrokken hetzij aan inlandsche of europeesche ondernemers maar dan met toestemming van de tot nu toe bij de cultuur ingedeelde bevolking; in beide gevallen tegen een vast aequivalent voor het gebruiksrecht in geld of in natura met vermindering bij misgewas.

De inhoud der motie geeft geheel de strooming weder in het parlement al ruim een twintigtal jaar lang waar te nemen en was een weêrslag daarvan, doch waarmede de indische adviezen geene rekening hielden, maar VAN HOUTEN en de kamer des te meer en aan de zich allengs geopenbaard hebbende zienswijzen, saâmgeperst in de motie, werd uiting gegeven door het votum van 24 November 1892; het was een triomf voor de beginselen der rechtvaardigheid wortelende in artikel 56 R R; het was ook eene voldoening voor de staatscommissie van 1889 die alle adviseurs hadden willen dooddrukken maar wier opinie gezond en krachtig bleek. Ofschoon de bewoordingen der motie algemeen zijn was de bedoeling evenwel haar te beperken tot de gouvernementskoffiecultuur op Java en Madoera want ten opzichte van de overige streken van Indië waar die gedwongen cultuur ook bestaat, op Sumatra's Westkust en Menado, bestonden andere voornemens. Ofschoon de minister VAN DEDEM verklaarde zich bij de motie neder te leggen werd door hem geen begin van uitvoering er aan gegeven en vermits die motie het standpunt heeft aangewezen waarop de tweede kamer zich ten aanzien der koffiecultuur heeft geplaatst stelde zij in haar voorloopig verslag over de eerste begrooting van den minister BERGSMA dezen onmiddellijk de vraag naar zijne meening er over en ook deze minister verklaarde de motie te accepteeren in beginsel, natuurlijk, ook de motie stelt enkel beginselen ter nadere uitwerking en zeker is het benijdenswaardig voor een minister om zijn naam te verbinden aan de eindelijke uitvoering van artikel 56 R R; zullen de namen van vele bewindslieden tot vergetelheid gedoemd zijn, de naam van hem die aan de bevolking zal recht doen zal nog lange jaren voortleven in de dankbare herinnering eener bevolking vrijgemaakt door opheffing van den dwang en in de gelegenheid gesteld de vruchten van haar vrijwilligen arbeid te plukken; voor den minister BERGSMA die het grootste deel zijns levens wijdde aan de bedeeling van het recht is inderdaad eene edele taak weggelegd, eene die der inlandsche maatschappij meer ten goede zal komen dan menige andere maatregel, en niet waar? THORBECKE zei 't immers al terecht: het belang der inlandsche bevolking is het belang van het moederland. Wordt de hand geslagen aan de voorbereiding dier taak dan kan de minister rekenen op den krachtigen steun van zijn ambtgenoot VAN HOUTEN en beiden zullen elk mogelijk bezwaar, in den ministerraad wellicht geuit, oplossen; op den steun der meerderheid van de kamer valt onvoorwaardelijk te rekenen; zij heeft zich altijd op de bres gesteld waar 't gold recht te doen aan de ook aan haar hoede toevertrouwde bevolking; zij zal getrouw blijven aan het vroeger ingenomen standpunt en uit haar midden zal zeker de stem opgaan en luiden weêrklank vinden die er op aandringen zal dat de uiting van haar gevoelen, in de motie nedergelegd, niet met platonische liefde bejegend wordt maar dat er daadwerkelijk een aanvang worde gemaakt met de uitvoering die, ik ben er van overtuigd, eene betere

oplossing zal zijn dan te wachten tot „de drang der omstandigheden" dwingen zal de gouvernementskoffiecultuur op te geven omdat ze van zelve den geest zal hebben gegeven en waardoor het vrijlaten er van aan de bevolking eene ironie wezen zou en de herschepping in eene volkscultuur door onze schuld eene onmogelijkheid. Al dadelijk behoort de inkoopprijs van de koffie te worden verhoogd; unaniem is de overtuiging dat die over het geheel te laag is; dien te brengen op *f* 20 beval de staatscommissie al in 1889 als urgent aan en bij den tegenwoordigen gouverneur-generaal zal die prijsverhooging op volle instemming kunnen rekenen want op diens berekeningen steunde de staatscommissie haar dringend voorstel. En mocht men alweêr komen met de bewering dat *f* 15 in sommige streken wel eene voldoende belooning is dan antwoord ik met de woorden door Levyssohn Norman eens in de kamer gesproken bij een ander niet minder belangrijk onderwerp, de heerediensten, „we hebben de inlanders altijd over één kam geschoren als 't in ons belang was, komaan, later we 't dan ook eens doen als 't in hun belang is".

Over de gouvernementscultuur in de residentie Menado, eene lijdensgeschiedenis, heeft de tweede kamer eveneens hare meening duidelijk uitsproken ten aanzien van de Minahassa door aanneming eener motie van den heer Geertsema van dezen inhoud: de Kamer het wenschelijk achtende dat het koffiemonopolie in de Minahassa vervalt gaat over tot de orde van den dag. Ook hier wordt onder de uitdrukking koffiemonopolie wel degelijk de dwangcultuur begrepen en had de redactie der motie correcter kunnen zijn maar de beteekenis blijkt daghelder uit de gevoerde discussie. De heer Kielstra had een voorstel gedaan van wijdere strekking en afdoende zeker; hij stelde nl. voor om den post aanwijzende het bedrag voor inkoop van koffie van de begrooting te nemen, derhalve geene koffie meer door het gouvernement te doen inkoopen en op die wijze zoowel monopolie als dwangcultuur te laten vervallen; de minister van Dedem verzette zich principiëel niet er tegen maar was van oordeel dat de vorm min gewenscht was en daarom stelde de heer Geertsema eene motie voor om eene principiëele uitspraak der kamer uit te lokken voor de Minahassa en trok de heer Kielstra zijn amendement, dat veel kans had aangenomen te worden, toen in; had hij het gehandhaafd en er eene stemming over uitgelokt de dwangcultuur in de Minahassa zou thans tot het verledene behooren; nu werd de bevolking te gemoet gekomen door prijsverhooging tot *f* 25 de pikol sedert 1893. Tot hoe lang? En wanneer zal aan den algemeenen aandrang tot opheffing van de dwangcultuur zijn voldaan?

Ten aanzien der gouvernementskoffiecultuur op Sumatra's Westkust, meer eene vermakelijke dan eene lijdensgeschiedenis, is de vraag naar de intrekking dier gedwongen cultuur saamgekoppeld aan die welk aequivalent er voor in de plaats te stellen; de staatscommissie

deed te dien aanzien voorstellen die min rationeel waren en ook geen steun vinden in de toelichting; het is alsof daarbij eensklaps eene andere commissie aan 't woord is; zij stelde voor behoud van de dwangcultuur maar de klemmende motieven ter rechtvaardiging worden ons onthouden en artikel 56 R R is ook voor Sumatra's Westkust geschreven; dadelijke prijsverhooging tot *f* 25 voor prima koffie maar, let wel, als aequivalent voor die verhooging, het invoeren van eene hoofdelijke belasting, die ook bestaat in Palembang b. v. en andere gewesten doch daar is geen gedwongen cultuur; waarmede verdedigt de commissie haar voorstel om tevens zulk eene belasting in te voeren? Omdat de prijs verhoogd wordt, dat wil zeggen omdat aan den eisch van artikel 56 no. 4 R R wordt voldaan. De logica der redeneering ontsnapt een ieder. Wat het gouvernement derhalve met de eene hand uitbetaalt zou het met de andere terugnemen; dan ware 't beter de zaak te laten zoo als zij is en de gouvernements-cultuur in een overgangstoestand te brengen met vermijding van invoering van nieuwe belastingen voorloopig, die daar niet zonder moeite is en in de werking met heel wat moeite zal te kampen hebben omdat Maleiers geene Javanen zijn en nog minder Moluksche christenen. Tegenover die voorstellen en andere analoog aan die voor Java door de staatscommissie aangegeven die haar standpunt en de kracht harer voorstellen voor Java heel wat verzwakt heeft door hare Sumatra-voorstellen, staat het denkbeeld door KROESEN als gouverneur van de Westkust ontwikkeld om niet uitsluitend vast te houden aan de gedwongen cultuur maar bijtijds de bakens te verzetten naar den kant van vrije ontwikkeling van het land om den particulieren landbouw te bevorderen al was 't ten nadeele der gouvernementscultuur. Het denkbeeld van KROESEN die uit eigen ervaring op de Oostkust verkregen vergelijken kon met wat dáár geschiedt door vrijheid van landbouw, was rationeel en, wat meer zegt, het stond geheel op den bodem van het regeeringsreglement.

## Artikel 57.

In elk gewest worden de aard en duur der persoonlijke diensten, waartoe de inboorlingen verpligt zijn, de gevallen, waarin, en de wijze en voorwaarden waarop zij kunnen worden gevorderd, door den Gouverneur-Generaal geregeld, in overeenstemming met de bestaande gebruiken, instellingen en behoeften.

De verordeningen, die persoonlijke diensten betreffen, worden in elk gewest, om de vijf jaren, door den Gouverneur-Generaal herzien, met het doel om daarin trapsgewijze de verminderingen te brengen, bestaanbaar met het algemeen belang.

In het verslag, bedoeld bij het eerste lid van art. 60 der Grondwet, wordt jaarlijks opgave gedaan van den staat, waarin zich de voorgeschreven regeling der hier bedoelde diensten bevindt.

---

Noemt het regeeringsreglement nergens het cultuurstelsel, evenmin maakt het gewag van heerediensten, een term die tot aanduiding van het onderwerp waarvoor artikel 57 de hoofdbeginselen vaststelt in de praktijk de geijkte is geworden en die meer omvat en strikt genomen iets anders beteekent dan de term persoonlijke diensten door het regeeringsreglement gebezigd, welke juister is omdat daaronder niet alles kan gebracht worden wat men van lieverlede tot de heerediensten is gaan brengen;' ware de uitdrukking aan het regeeringsreglement vreemd ook vreemd gebleven aan de praktijk en had men zich ook hier bepaald tot het wettelijk begrip van persoonlijke diensten en had alleen deze uitdrukking burgerrecht verkregen, het standpunt bij regeling en herziening dier diensten ingenomen zou niet zoo scherp het gouvernementeele, het standpunt van den heer zijn geworden, maar veeleer zou men er dan toe zijn gekomen zich te plaatsen op het standpunt niet van het publiek gezag dat ze afdwingt maar van den onderdaan die ze persoonlijk gedwongen en om niet praesteert. Eene praestatie van diensten door den onderdaan, het verleenen van zijn arbeid om niet ten behoeve van den meerdere die gezag heeft en ook ten behoeve

van den gemeenschappelijken kring waarin men werd geboren en opgevoed is een oud aziatisch gebruik; dat voorzien in de oneindig geringere behoeften vooral eener oostersche maatschappij hangt samen met hare inrichting zoozeer afwijkende van die eener europeesche maatschappij die zich op geheel andere wijze ontwikkelde en hare behoeften steeds uitbreidde terwijl die der oosterlingen stabiel bleven en aan de behoeften van dezen door onderling hulpbetoon kon blijven worden te gemoet gekomen; in die organisatie, ook van de inlandsche maatschappij, wortelt tevens de hulp door een deel der bevolking verleend aan de hoogsten in die samenleving, wier behoeften meerdere zijn en wier aanspraken op die vrijwillig verleende hulp tot grondslag hebben het gebruik van oudsher. Zulk eene dienstpraestatie kon in haar oorspronkelijken toestand en zoolang zij als inheemsch gebruik binnen bepaalde grenzen beperkt bleef niet drukkend worden genoemd en het verleenen van arbeid om niet voor speciale doeleinden, voor een deel ook aan de gemeenschap ten goede komende, legde geen zwaren druk op de bevolking zoolang de hulp in arbeid afgebakend bleef binnen de grenzen door de volksgebruiken zelve getrokken, immers de arbeid die geschonken werd strekte tot een zoo geheel ander doel dan later, zoodat door den aard van de oorspronkelijke huishouding eener oostersche maatschappij dat hulpbetoon zich openbarende in dienstbetoon alstoen niet bezwarend was te achten in de oogen dier maatschappij. Het was voor de westerlingen weggelegd om hulpbetoon te doen ontaarden in streng afgedwongen dienstverplichting; om het drukkende er van loodzwaar op de bevolking te doen vallen; om het in hare samenleving bekende begrip steeds meer uit te breiden en door eene uitbreiding verre buiten den oorspronkelijken grens door de adat getrokken die adat zelve te schenden; om in één woord met geweldpleging aan het oude begrip er van te maken eene belasting in arbeid, zoo drukkend mogelijk in hare heffing en daarbij ongelijk drukkend. Eene lijdensgeschiedenis inderdaad de phase die de heerediensten, of liever de heeredienstplichtigen, hebben doorloopen totdat eindelijk eene periode is aangebroken die uitzicht geeft op althans eenige verbetering in een toestand die waarlijk reeds al te lang met goede beginselen van bestuur en volkshuishoudkunde heeft gespot.

De O. I. C. vorderde ook heerediensten en zeer zware; zij liet alle koeliewerk in haar forten, pakhuizen en fabrieken, bij den bouw van versterkingen en publieke werken, voor het vervoer van goederen over land van en naar de reeden in heeredienst verrichten; paarden, pedati's, prauwen en kruiservaartuigen met de bemanning moesten geleverd worden, buffels en volk werden voor den houtkap geëischt, gewapende corpsen moesten worden onderhouden ten dienste van de compagnie en de diensten zouden nog kunnen worden uitgebreid; een later onderzoek heeft aangetoond hoe aanzienlijk het getal was dat voor elke soort van diensten werd gevorderd. Behalve die gedwongen arbeid van allerlei aard en tot allerlei doel, zwaar en

drukkend om de afstanden, zwaarder nog als het gold de defensiewerken, kwamen voor de bevolking nog de op de eigen inheemsche gebruiken berustende diensten er bij, in het bijzonder die aan haar hoofden en onder deze, niet gecontroleerd, waren er die ze tot eene ongeloofelijke hoogte begonnen op te voeren. Door de O. I. C. werden als voorwaarde bij den afstand van gronden aan de regenten zware lasten bedongen door den eisch van heerediensten die nu de limiet der in de inlandsche maatschappij bekende dienstpraestatie verre overschreden en de druk werd voor de bevolking verzwaard door de omstandigheid dat geheele landschappen aan chineezen werden verhuurd; volgens latere gegevens was dit het geval met 1134 negorijen in de compagnieslanden; deze verhuurde negorijen waren vrij van heerediensten aan de compagnie doch hoe de chineesche huurders te werk gingen begrijpt men; maar nu moesten de heerediensten drukkende op de verhuurde negorijen worden gepraesteerd door de niet-verhuurde nabijgelegen negorijen, zoodat de bevolking der verhuurde er niet door werd gebaat en *à la merci* was van den chinees, en de bevolking der niet-verhuurde dubbel zwaar werd gedrukt. 't Is DAENDELS geweest die den gedwongen arbeid ten behoeve van het gouvernement eigenlijk tot een stelsel van bestuur heeft gemaakt; door hem werden zeer zware eischen gesteld; voor de misbruiken waaraan de compagniesdienaren zich ook bij het eischen van heerediensten hadden schuldig gemaakt kwamen andere misbruiken in de plaats waarop de geschiedenis een schel licht heeft geworpen; drukkende cultuurdiensten paarden zich aan drukkende heerediensten voor openbare werken, voor bewaking, voor politie, voor de defensiewerken, voor den grooten postweg over Java, afgescheiden van de eigenlijk gezegde persoonlijke diensten voor hoofden en desa. RAFFLES decreteerde in de bekende proclamatie van 1813 de afschaffing der heerediensten; zijn bestuur was echter te kort om de ingewortelde misbruiken te kunnen uitroeien en in de praktijk bleef ondanks den ernstigen wil van RAFFLES de toestand zooals die was. De commissarissen-generaal schaften de heerediensten niet af en behielden ze naast het door RAFFLES ingevoerde revenue-system waarin ze niet pasten; de in stand gebleven misbruiken door vordering van den arbeid om niet voor ambtenaren en particulieren trachtten ze te keeren door een verbod in artikel 109 van hun regeeringsreglement opgenomen, doch de praktijk verbeterde niet; eene regeling van de pantjèndiensten en gouvernementsdiensten werd in het artikel gelast terwijl reeds toen de verandering van de belasting in arbeid in eene belasting in geld in uitzicht werd gesteld. De zeer goede maatregelen door VAN DER CAPELLEN genomen om de positie van de regenten, in het algemeen van het inlandsch bestuur, te verheffen hadden voor die ambtenaren het beoogde gevolg maar ze strekten juist niet om waar hun gezag, invloed en aanzien versterkt werd, misbruiken ten aanzien der heerediensten te beperken, integendeel deze namen toe zeker

als men was niet door het gouvernement te zullen worden bemoeielijkt. Het regeeringsreglement van 1827 bevatte in artikel 115 andere beginselen: het verbod van onwettige vordering werd gehandhaafd; de gedwongen diensten aan het gouvernement waarvan het onderhoud aan de openbare wegen en bruggen speciaal werden genoemd zouden aan vaste regelen worden onderworpen doch deze eisch werd nu niet gesteld voor de pantjèn die uitdrukkelijk bleven erkend. Onder VAN DEN BOSCH bereikte de druk der gedwongen diensten het toppunt; het regeeringsreglement maakte in artikel 114 uitdrukkelijk alleen gewag van de verplichting der bevolking tot gedwongen arbeid aan de openbare wegen en bruggen maar de bron van al het kwaad lag in artikel 80 dat in de eerste zinsnede de regeering bevoegd maakte om het werk in de bosschen op te dragen aan de bevolking en de tweede zinsnede, de grondzuil van den gedwongen cultuurarbeid, was zoo algemeen dat de gouverneur-generaal de vrijheid had om letterlijk voor alles gedwongen arbeid te eischen zoowel ten dienste van het rijk als van de gouvernements-cultures; door den aanleg van defensiewerken, militaire en maritieme, nam de omvang nog toe vooral de druk die met den arbeid der cultuurdiensten tot eene ongekende hoogte werd opgevoerd waarop VAN SOEST en VAN DEVENTER en het bekende Eindresumé het licht hebben doen vallen. Het regeeringsreglement van 1836 bevatte in artikel 68 en 100 gelijke bepalingen als de artikelen 80 en 114 van het vorige, maar BAUD kon den gistenden toestand niet laten zoo als die was; hij begon het verbod te herhalen van onwettig vorderen van arbeid om niet ten behoeve van ambtenaren maar het gaf evenmin iets als het verbod van de commissarissen-generaal omdat er geene sanctie was bij overtreding; ondanks de voorschriften al in de vroegere regeeringsreglementen gegeven hingen de heerediensten nog altijd in de lucht, waren geheel overgelaten aan plaatselijke willekeurige regelingen van ambtenaren die er juist misbruik van maakten; eene algemeene regeling ontbrak; BAUD maakte kort voor zijn vertrek niet eene regeling maar eene resolutie in 1836 o. a. om deze beweegreden: „dat er alle grond was om te vermoeden dat niet overal wordt gehandeld met die gemoedelijke spaarzaamheid welke door het algemeen belang wordt gevorderd;" die gemoedelijke spaarzaamheid is een *comble!* maar wel moet de toestand nijpend zijn geweest dat de regeering zelve met een gemoedelijk euphemisme de misbruiken erkende en zich eindelijk aan de zaak liet gelegen liggen, op papier. En wat behelsde nu de resolutie? Niets. Ze zou strekken tot voorbereiding; ze beval het verzamelen van opgaven, het daarvan opmaken van staten, het bijeenvoegen in registers, dus een onderzoek maar dit zou moeten geschieden „zonder eenige overhaasting" en per jaar zou men maar twee residentiën mogen afdoen! Die voorbereidende maatregel kon dus geene dadelijke verandering allerminst verbetering te weeg brengen; het verzamelen begon maar werd al na twee jaren gestaakt. Ook DE EERENS schreef

er over maar tot daden kwam het nog maar niet. ROCHUSSEN bracht enkele verbeteringen tot stand; opnieuw zouden staten moeten worden opgemaakt, opnieuw registers aangelegd maar de verbeteringen bestonden hierin dat in 't vervolg wanneer van trekdieren of van het water kon worden gebruikt gemaakt niet meer de inlanders zouden gedwongen worden en als de padi moest worden geplant behoorde zoo min mogelijk in heeredienst te worden opgeroepen waarop vroeger zelfs niet werd gelet; opgeheven werd de verplichting om gedwongen te arbeiden aan de zware defensiewerken en vooral dit was eene gewenschte verbetering; door ROCHUSSEN werd voor 't eerst de splitsing aangenomen tusschen algemeene en bijzondere diensten. Zijn opvolger DUIJMAER VAN TWIST gaf ook de aanstichting tot eenige verbetering; het was nl. gewoonte om dagelijks maar een groot onbepaald aantal dienstplichtigen te laten uitkomen onverschillig of allen noodig waren of niet; de overtolligen werden dan teruggezonden die de groote afstanden te vergeefs hadden afgelegd en hun tijd hadden verspild; dit veranderde nu in dien zin dat voortaan eene berekening moest worden gemaakt van het vermoedelijk noodige getal en het doel was om vaste beurten voor elke desa vast te stellen edoch die maatregelen betroffen de uitvoering meer dan de zaak zelve. Inmiddels kwam het ontwerp voor een nieuw regeeringsreglement waarbij vooral aan dit belangrijke, in de inlandsche maatschappij zoo diep ingrijpende, onderwerp de aandacht werd geschonken; in het I$^{e}$ ontwerp werd een artikel voorgesteld bestaande uit de eerste twee zinsneden van het tegenwoordig artikel 57 maar in plaats van inboorlingen „de inlandsche bevolking" en daarop volgde „in het algemeen en aan hare hoofden verplicht is" terwijl achter gouverneur-generaal was gevoegd: „bij algemeene verordeningen" en aan het slot in plaats van de bestaande gebruiken werd voorgesteld „de plaatselijke". In de plaats van den aanhef der tweede alinea zooals die thans luidt: „de verordeningen" had het ontwerp „de bepalingen". De derde alinea ontbrak. In het voorloopig verslag werd reeds toen gewezen op de noodzakelijkheid en wenschelijkheid der afschaffing waartoe velen een tijdvak in de wet zelve wilden zien opgenomen. Het II$^{e}$ ontwerp nam tengevolge eener opmerking in dat verslag die op eene dwaling berustte het woord inboorlingen op, liet den term algemeene verordeningen weg die, zei de minister, eene schrijffout was geweest, ook tengevolge eener opmerking die strijd zocht in het bezigen van dien term met den last tot gewestelijke regeling doch waaruit alleen bleek dat men aanvankelijk van de juiste beteekenis van het legislatieve stelsel van het regeeringsrglement niet goed doordrongen was evenmin van de waarheid dat eene algemeene verordening wel algemeen verbindend is maar daarom nog niet toepasselijk behoeft te zijn op geheel Indië; de plaatselijke gebruiken werden vervangen door de bestaande, zonder te zeggen waarom; de bepalingen in den aanhef van de tweede zinsnede werden vervangen door de verordeningen, een belangrijk verschil; de geheele derde alinea werd op verlangen

van de kamer bijgevoegd. Toen nu het regeeringsontwerp in openbare behandeling kwam, kwamen daarin dus nog de woorden voor: „waartoe de inboorlingen *in het algemeen belang en van hunne hoofden* verplicht zijn." Waarom zijn de gecursiveerde woorden weggevallen? Door de aanneming met groote meerderheid van een amendement van Sloet tot Oldhuis; zijne gronden waren de volgende: de vordering van gedwongen arbeid is principiëel niet in het algemeen belang; eene belasting in arbeid strijdt met gezonde oeconomische denkbeelden; de eisch van gedwongen arbeid aan de gouvernementscultures is onbetwistbaar niet in het algemeen belang maar in dat van de nederlandsche schatkist; met de uitdrukking aan hunne hoofden daarnevens zouden er dus zeer ruime categorieën bestaan die elke regeling zouden blijven beheerschen; de bedoeling der regeering was trapsgewijze vermindering maar niet het perpetueeren van de persoonlijke diensten, integendeel om evenals bij de dwangcultures tot afschaffing te komen en het doel moest daarop gericht zijn terwijl inmiddels tot afkoopbaarstelling gelegenheid behoorde gegeven te worden, welk denkbeeld reeds toen werd aanbevolen. Het was der kamer met de aanneming van het amendement te doen om alle persoonlijke diensten van welken aard ook en ten behoeve van wien of waarvan ook saam te vatten onder de eischen, principiëel in het artikel gesteld. Den voorsteller was het vooral te doen om niet het algemeen belang te erkennen als grond voor het eischen van gedwongen arbeid. Of hij nu bereikte wat hij wenschte? Volstrekt niet. De minister Pahud liet zich uiterst nevelachtig uit over het amendement maar bleef de aandacht der kamer bepalen op die nu weggevallen woorden waardoor, zooals het vaak gaat, in het debat de aandacht wordt afgeleid van den overigen inhoud; door al het licht dat op die woorden viel kwamen de veel belangrijker slotwoorden van de eerste alinea in de schaduw en deze zeggen in andere woorden precies hetzelfde, want ofschoon nu de uitdrukking waartegen Sloet te velde trok verdween bij het constateeren ten behoeve waarvan de inlander tot dienstpraestatie verplicht was, zulk eene doctrinaire uitspraak deed er minder toe omdat het er alleen op aankomt wat geregeld worden moet en dat waren alle persoonlijke diensten en op welke hoofdbeginselen die regeling moet rusten en deze beginselen, leiddraad bij elke regeling, zijn volgens artikel 57 *primo* de bestaande gebruiken, *secundo* de instellingen ergo die waarin de diensten aan hoofden wortelen, *tertio* de behoeften id est het algemeen belang. Beide weggevallen factoren vinden we dus hier terug met een derden zeer ruimen factor er bij: de bestaande gebruiken. Dit in het oog houdende is het begrijpelijk waarom Pahud zich over het amendement evasief uitliet en waarom Baud leukweg het eene bloote redactiewijziging noemde en er daarom vóór stemde. Baud had gelijk. De aangevallen woorden in de eerste zinsnede waren nu verdwenen maar Sloet zag in de tweede aan het slot ook de woorden „bestaanbaar met het algemeen belang"; fluks

sprong hij over naar die tweede zinsnede, door dien sprong niet lettende op het zeer belangrijke slot der eerste alinea waaraan geene aandacht werd gewijd, en hij stelde voor ook die woorden te doen wegvallen, maar dit amendement werd verworpen want hier komt het niet aan op het beginsel dat grondslag moet zijn van de *regeling* maar dat bij de *herziening* moet voorzitten. En zoo werd ondanks de aanneming van een amendement alles gered en het artikel in veilige haven gebracht zonder dat de regeering eenige avarij had geleden door het beleid van PAHUD als gezagvoerder en van BAUD als loods; het is de taak van den loods immers om in de haven te brengen?

Artikel 57, en hiermede komen we tot de beteekenis er van, consacreert vierderlei fundamenteele regeeringsbeginselen ten opzichte der heerediensten: I regeling van alle persoonlijke diensten voor elk gewest door den gouverneur-generaal; II die regeling moet gegrond zijn op de bestaande gebruiken, instellingen en behoeften; III die regeling moet om de vijf jaren worden herzien bij koloniale ordonnantie; IV het doel dier periodieke herziening moet zijn trapsgewijze vermindering. Deze vier grondslagen eischen eene korte toelichting: sub I Dat de regeling in de eerste alinea bedoeld moet geschieden bij eene koloniale ordonnantie blijkt uit den aanhef van de tweede zinsnede waar de term verordeningen gebezigd wordt terwijl in alinea 1 de regeling wordt opgedragen aan den gouverneur-generaal; ergo waar deze een maatregel tot stand brengt in den vorm eener verordening daar moet dit krachtens artikel 20 juncto artikel 31 R R geschieden bij een koloniale ordonnantie voor de vaststelling waarvan de overeenstemming met den raad van Indië door artikel 29 gevorderd wordt; artikel 57 heeft voor de regeling der persoonlijke diensten den kolonialen wetgever bepaald aangewezen nl. de indische regeering edoch deze aanwijzing belet niet dat ook de beide andere koloniale wetgevers kunnen regelen, de Koninklijke opperbestuurder die zich uit krachte van artikel 20 de regeling kan voorbehouden dan wel te dien aanzien bevelen kan geven; de rijkswetgever uit krachte van artikel 61 der grondwet indien hij van oordeel is dat behoefte bestaat aan regeling bij de wet. Wat persoonlijke diensten zijn wordt niet omschreven, ook niet wat het regeeringsreglement er onder wil verstaan; artikel 57 onderscheidt niet en wil daartoe thans alle diensten zien gebracht door de bevolking gedwongen verleend aan wien en waarvoor dan ook en dat was ook de wil der kamer; derhalve stelt artikel 57 den eisch dat alle diensten moeten worden geregeld door den gouverneur-generaal en dat elke regeling, immers ook elke herziening daarvan, moet bevatten de navolgende punten: ten 1e den aard beter de soort der diensten; ten 2e de verplichting daartoe op de inlandsche bevolking rustende in 1854 moet daarin worden geconstateerd; niet dat en waarom ze wortelen in de in 1854 bestaande gebruiken, instellingen en behoeften, dit is een factor die bij de regeling in aanmerking moet worden genomen, maar het eerste deel van artikel 57 noemt de

objecten op die geregeld moeten worden en daaronder het constateeren waartoe de inboorlingen verplicht zijn d.w.z. bij het tot stand komen van het regeeringsreglement in 1854 en niet op het tijdstip eener latere regeling; ik wijs er op dat die woorden niet beteekenen: waartoe eene ordonnantie de inboorlingen verplicht, maar dat de wetgever ziet op het tijdstip van het maken van de wet, op het jaar 1854; daarnaar moet een onderzoek plaats hebben, het resultaat dáárvan moet zijn de regeling dier toen bestaande persoonlijke diensten, en deze regeling moet om de vijf jaren herzien zoodanig dat die diensten zoo mogelijk worden verminderd; dit is niet in het oog gehouden en tot dusver is de dienstverplichting in de betrekkelijke ordonnantiën als vanzelf sprekende aangenomen zonder te constateeren de gedwongen verplichting er toe in 1854, zooals artikel 57 vordert; ten 3e den duur, de regeling moet nl. bevatten de vaststelling van den normalen arbeidstijd per dag en van het maximum aantal dagen per jaar te vorderen; dit is wel in het oog gehouden; ten 4e de gevallen waarin de persoonlijke diensten kunnen geëischt worden, sub 1 nl. geeft aan dat de categorieën der diensten moeten vermeld worden, welke soort, hier sub 4 wordt gevorderd dat bepaald worde in welke gevallen ze mogen geëischt worden, ten behoeve van wien of waarvan; dit is maar zeer partiëel geschied bij de regeling alleen van twee soorten van diensten, de cultuurdiensten en de gouvernementsdiensten in engeren zin, doch de gevallen waarin andere persoonlijke diensten zooals de desa-, kampong- of negorijdiensten en de pantjèn waar ze nog bestaan mogen gevorderd worden zijn nog altijd niet door den gouverneur-generaal geregeld voor elk gewest ondanks artikel 57 R R; ten 5e de wijze waarop, door nl. hetzij de inlandsche dienstplichtige bevolking individueel aan te wijzen tot gedwongen arbeid hetzij de desa, kampong of negorij als eenheid; ten 6e de voorwaarden, d. w. z. hetzij kosteloos, gedwongen arbeid om niet wat regel is, hetzij tegen betaling wat uitzondering is. — Deze zijn als het ware de zes zuilen waarop eene heeredienstregeling rusten moet; ze kan nog wel meer bepalen maar het sub 1—6 omschrevene moet ze bevatten; 't zijn de grondslagen door artikel 57 zelf genoemd. Sub II bij de regeling moeten tot leidende beginselen genomen worden de bestaande id est de in 1854 bestaande gebruiken, bovendien de inheemsche instellingen, in welke beide de dienstverplichting wortelen moet, alsmede de behoeften van het algemeen belang. De oorspronkelijke regeling behoeft noch geleidelijke vermindering noch inkrimping te beoogen volgens artikel 57; den gouverneur-generaal werd opgedragen de gegevens in de gewesten verzameld te ordenen en met deze tot basis de persoonlijke diensten te constateeren, waartoe de verplichting in 1854 bestond, onder de voorwaarden hiervoor sub I genoemd; want men lette er wel op dat in artikel 57 van eene bevoegdheid tot uitbreiding of vermeerdering niet wordt gerept maar wel van eene vermindering van de als bestaande geconstateerde persoonlijke diensten; hiermede is geene

rekening gehouden in de praktijk; sub III is van veel belang: de voor elk gewest tot stand gekomen regeling der persoonlijke diensten moet om de vijf jaren worden herzien; de *herziening* moet wel onderscheiden worden van de *regeling;* artikel 57 draagt de herziening in de tweede alinea op aan den gouverneur-generaal en dat dit moet geschieden bij koloniale ordonnantie vloeit hieruit voort dat *primo* gelast wordt de herziening van de verordeningen tot regeling, waarmede zooals we sub I zagen koloniale ordonnantiën worden bedoeld, terwijl de zoodanige alleen kunnen worden gewijzigd in casu herzien bij koloniale ordonnantie en voor zulk eene wijziging de overeenstemming van den raad door artikel 29 noodig is. Evenmin als bij de regeling heeft de praktijk zich in den aanvang bij de eerste herzieningen aan dit voorschrift van artikel 57 gehouden en kwamen de eerste regelingen en de daarop gevolgde herzieningen tot aan 1880 toe tot stand bij gouvernementsbesluit. De kracht van de tweede alinea van artikel 57 ligt niet in het voorschrijven van de herziening want deze zou toch kunnen geschieden maar in het gebod eener vijfjaarlijksche herziening wat nu het stabiele karakter aan elke heerediensregeling ontneemt, maar de herziening ook blootstelt aan wisselend inzicht van wisselende regeerders want behoeft de regeling niet een bepaald doel op het oog te hebben de herziening wel; sub IV toch zagen we dat elke herziening het kenmerk moet dragen van eene geleidelijke trapsgewijze vermindering der op de bevolking drukkende gedwongen persoonlijke diensten edoch onder het voorbehoud dat het algemeen belang vermindering gedoogt; wat nu onder algemeen belang wordt verstaan beslist op het tijdstip van elke herziening de gouverneur-generaal en is afhankelijk van zijne subjectieve meening; niet het belang der bevolking wordt daarbij op den voorgrond geplaatst, dat zou niet alleen vermindering maar geheele afschaffing vorderen, maar het belang van het gouvernement. Door zulk eene bepaling, ofschoon het een voor de inlandsche maatschappij zoo gewichtig onderwerp betrof, is weêr een slag om den arm gehouden en werd het als met het vorige artikel mogelijk dat mannen van geheel uiteenloopende richting met éénzelfde fundamenteele wet tot richtsnoer het bestuur konden voeren terwijl toch die wet eene scherpe formuleering van de gewichtigste beginselen van bestuur behoorde te bevatten.

Een kort woord over den tekst van het artikel: In elk gewest, luidt de aanhef d. i. in het nederlandsch van 1854 VOOR elk gewest; grammaticaal staat er dat de gouverneur-generaal in elk gewest zou moeten regelen maar niet deze is de zin, wel de aangegevene; aan de regeling moet een plaatselijk onderzoek voorafgaan omdat èn de grondslag waarop de dienstplichtigheid rust verschillend is èn de persoonlijke diensten moeten geconstateerd worden waartoe de verplichting bestond in 1854; niet, zooals totaan den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK toe door alle opvolgende gouverneurs-generaal in strijd met artikel 57 is geschied, eene uniforme regeling voor heel Java maar

eene regeling voor een gewest, of voor de afdeelingen of regentschappen of zelfs voor districten van een gewest al naarmate van de locale omstandigheden en behoeften; dit is zoowel in de schriftelijke gedachtenwisseling als bij de openbare beraadslaging nadrukkelijk vooropgezet; de gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK is de eerste geweest die aan het gebiedende voorschrift van artikel 57 formeel heeft voldaan; al zijne voorgangers hadden in strijd er mede gehandeld waarvan gemakzucht of behoudzucht de oorzaken waren, immers gemakkelijker was het òf niets aan de herziening te doen òf heel Java maar over ééne kam te scheren maar schennis der wet was het niet minder; *persoonlijke diensten* kent het regeeringsreglement dat nergens gewaagt van heerediensten, maar de praktijk is ten onrechte blijven vasthouden aan de laatste uitdrukking, een woord aan de inlandsche bevolking ten eenenmale vreemd en waarvoor een passend aequivalent in de inlandsche talen niet bestaat; de term van artikel 57 is beter en had men zich in de praktijk gewend aan het bezigen van dien juisten term en niet een anderen, vreemd aan onze fundamenteele wet, er voor in de plaats gesteld dan zouden ook ten aanzien van dit onderwerp de begrippen duidelijker, de maatregelen ter voldoening aan artikel 57 meer in overeenstemming met de beteekenis van dit artikel zijn geweest; dan zou men er niet toe gekomen zijn in de praktijk eene splitsing te maken hoofdzakelijk in heerediensten en desadiensten en door die op geen enkel wettelijk voorschrift steunende onderscheiding aan de erroneuse meening voedsel hebben gegeven alsof de eerste wel, de tweede niet door artikel 57 R R werden beheerscht; is het in 't algemeen reeds af te keuren termen te bezigen die onze koloniale instellingen niet kennen, des te eerder behoort men zich daarvan te onthouden indien de niet erkende uitdrukking eene andere beteekenis heeft en tot verwarring leiden kan; de uitdrukking heerediensten, schier in alle officiëele stukken maar niet in het regeeringsreglement waaraan ze moeten kunnen getoetst worden gebruikt, wortelt in zoo geheel andere toestanden en rechtsverhoudingen, zoo volkomen vreemd aan eene oostersche maatschappij dat het aanbeveling verdient met die uitdrukking te breken; in de eigen inheemsche instellingen en gebruiken zal men geen spoor vinden van hetgeen het westersche feodale begrip onder heerediensten verstaat maar wel van hetgeen door den term persoonlijke diensten goed wordt uitgedrukt en welk begrip omvat elken dienst, en waarbij de vraag niet is wat de inlander praesteert aan het gouvernement maar wat hij in 't algemeen gedwongen praesteeren moet aan wien en ten behoeve waarvan dan ook. Nu is de praktijk er toe gekomen die diensten te gaan onderscheiden in 1°. cultuurdiensten, 2°. andere gouvernementsdiensten, 3°. diensten aan hoofden, 4°. desadiensten; de beide eerste zijn aan regelen door ons onderworpen; de derde soort is thans op Java vervangen door een hoofdgeld; op de buitenbezittingen bestaan ze nog, maar niet door ons geregeld; van eene regeling der vierde soort heeft de indische

regeering zich stelselmatig onthouden en in alle heeredienstregelingen kan men de stereotype formule lezen dat desa-, kampong- of negorijdiensten niet geregeld worden; welnu, dat is een euvel en om die onthouding te rechtvaardigen kan geen beroep worden gedaan op de door artikel 71 R R gewaarborgde autonomie van de desa, want dan vergeet men dat in de tweede zinsnede van dat artikel de desa-autonomie wel in beginsel gewaarborgd is maar met voordacht daaraan het voorbehoud is toegevoegd van inachtneming der van den gouverneur-generaal of van het gewestelijk gezag uitgegane verordeningen; en wanneer men dan in het oog houdt dat artikel 57 algemeen is; dat hierin alle nadruk valt op de persoonlijke diensten waartoe het individu verplicht was, onverschillig jegens wien, onverschillig waarvoor, ook en vooral de diensten die wortelen in de adat doch die zich buiten haar oorspronkelijke door die adat getrokken grenzen willekeurig hadden uitgebreid en daarom vooral regeering en volksvertegenwoordiging juist in het bijzonder eerst eene regeling, daarna eene trapsgewijze vermindering beoogden, dan is de verklaring dat het gouvernement tot eene regeling van de desadiensten niet overgaat moeielijk te verdedigen; na het herhaald slaan op dit aambeeld schijnt men begrepen te hebben dat het toch niet in den haak was en vandaar dat we in enkele residentiën eene poging hebben zien gedaan tot huishoudelijke beperkte voorschriften ten aanzien der desadiensten, wat echter alweêr in strijd was met artikel 57 R R dat met voordacht de regeling van alle diensten zonder onderscheid uitsluitend heeft opgedragen aan den gouverneur-generaal en aan niemand anders, terecht, want men wilde een onbevangen oordeel, eene beslissing van het hoofd der uitvoerende macht maar niet van een zijner organen wier werkkring begrensd is. Het woord *inboorlingen* verving, zagen we, de plaats van den term inlandsche bevolking, omdat onder dezen term door artikel 109 wel de oostersche vreemdelingen zooals chineezen en arabieren vielen maar artikel 57 niet voor hen gold; men vergat echter te letten op artikel 106 R R dat in het hoofdstuk van de ingezetenen verklaart wie dien staat in N. I. hebben en het woord inboorlingen bezigt in den juisten zin van allen die in N. I. geboren zijn, onverschillig van welken landaard, van welke nationaliteit en zoowel nederlanders als andere europeanen, inlanders zoowel als chineezen en arabieren omvat, mits ze allen hier zijn geboren; in artikel 57 R R bezigde men echter den term inboorlingen in eene geheel andere beteekenis, eene veel engere en had men behooren te spreken van de inheemsche bevolking, zooals de bedoeling ook is; in de praktijk is het juist een belangrijk privilege aan chineezen en arabieren op het stuk van de drukkende belasting in arbeid toegekend waardoor de eigen landzaten, de oude inheemsche bevolking, om niet gedwongen arbeid van allerlei aard moet praesteeren aan de gouvernementscultuur, aan de openbare werken, voor de veiligheid, op de buitenbezittingen voor tal van andere objecten bovendien, overal ook aan desa of

kampong, aan de hoofden daarvan en daarenboven de landrente of de bedrijfsbelasting moet opbrengen, terwijl eene andere groote groep van ingezetenen van minder allooi, de oostersche vreemdelingen, van bijna al die diensten volkomen vrij zijn en hun arbeid ten eigen bate kunnen aanwenden, voor welke vrijstelling van dienstverplichting een passend aequivalent in geld, op die oostersche vreemdelingen gelegd, eene belasting wezen zou, nu wel rechtvaardig in haar grondslag en waaraan allen, zeker de chineezen gaarne zouden voldoen, liever dan dat zij ook op hen eene soortgelijke dienstverplichting zagen gelegd. Dat vooral ook is een grief in de inlandsche maatschappij, die enkel opmerkt wat zich aan haar oog voordoet, dat als voor haar gedwongen diensten worden afgeschaft daarvoor in de plaats treedt een hoofdgeld dat veel te hoog bleek in den aanvang, terwijl de oostersche vreemdelingen als regel vrij zijn en er niets voor betalen en dat deze alleen aan de verplichting maar van enkele weinige diensten hier en daar onderworpen zijn en dan enkel waar aan het gebiedende voorschrift van artikel 73 R R de hand wordt gehouden, wat in Indië uitzondering is; het is eene diep gevoelde grief, omdat de inlander zich moreel en materiëel achteruitgesteld ziet bij vreemdelingen die ook op zooveel andere wijzen hem weten te benadeelen en zoovele meerdere voorrechten boven hem weten te erlangen, maar vooral de moreele achteruitzetting wordt gevoeld door den eisch dat de javanen en maleiers, ook de moluksche christenen, drukkenden koeli-arbeid om niet moeten verrichten, maar dat de chineezen en arabieren dat niet behoeven te doen en in dit opzicht wel gelijk staan met de europeanen en zij vragen zich af waarom zij des daags in de koffietuinen moeten gaan werken of aan de openbare wegen terwijl chinees en arabier hun tijd verzilveren tot eigen voordeel; waarom zij des nachts gezin en have moeten alleen laten om in de open lucht ook bij guren wind en tropische regenvlagen te waken voor de veiligheid en rust van de europeanen, goed, maar ook van chineezen en arabieren? — *Verordeningen* in den aanhef der tweede alinea van artikel 57 beteekent koloniale ordonnantie en daarvoor wordt dus de overeenstemming van den raad van Indië gevorderd; de wetgever draagt zoowel de herziening als de regeling op aan den gouverneur-generaal en wijst hiervoor bepaald den vorm aan. De praktijk van het artikel, dat een *hobby-horse* was voor alle partijen, doet zien dat er aan de toepassing heel wat gehaperd heeft en nog hapert. Na de inwerkingtreding van dit regeeringsreglement droeg de gouverneur-generaal in 1856 aan de residenten op Java en Madoera, behalve in de Vorstenlanden, op om de heerediensten in hun gewest te herzien, wat al dadelijk in strijd was met artikel 57 dat eerst regeling eischt en daarna periodieke herziening van de eenmaal vastgestelde regeling en beide aan den gouverneur-generaal opdraagt; deze kan nu wel gelasten gegevens te verzamelen en opgaven te verstrekken maar niet machtigen, zooals later geschiedde, dat de residenten zouden regelen. In 1857 zond de minister Mijer aan den gouverneur-generaal Pahud eene machtiging om de heere-

diensten afkoopbaar te stellen behalve de cultuurdiensten; voor dien tijd een radicale maatregel waarmede PAHUD blijkbaar niet instemde, want van die algemeene machtiging maakte hij in Juni 1858 bij staatsblad no. 66 een zeer bescheiden gebruik, een plaatselijk gebruik voor de hoofdplaats Padang, waar eene bepaalde soort van diensten tegen *f* 4 's jaars afkoopbaar werd gesteld en tegelijk kondigde PAHUD in 1858 bij staatsblad no. 67 een besluit af dat een zeer gewichtig bestuursbeginsel decreteerde als bevattende de verklaring dat de regeering het wenschelijk achtte om ééne categorie van algemeene diensten, die aan wegen en bruggen, overal in Indië te doen vervangen door eene vergoeding in geld en die diensten alsnu alom afkoopbaar stelde. Met welk doel geschiedde die eerste stap? Om door eenen geleidelijken weg te geraken tot eene trapsgewijze opheffing van de persoonlijke dienstplichtigheid en voor te bereiden eene regeling steunende op de uitbreiding van den vrijen arbeid, zegt het besluit zeer correct; èn het uitlokken der machtiging door MIJER èn dat besluit van PAHUD waren goede daden en zoo was men in 1858 op den goeden weg; PAHUD toonde hier geheel doordrongen te zijn van den door artikel 57 voorgeschreven plicht en van de bedoeling die aan het artikel ten grondslag ligt en hieruit ziet men, wat ik reeds opmerkte, hoe al in 1854 de heerediensten als iets tijdelijks werden aangemerkt; hoe het denkbeeld om ze afkoopbaar te stellen toen het heerschende was; hoe men zich de afschaffing er van voorstelde in een niet al te ver verwijderd verschiet. Na veertig jaren is de persoonlijke dienstplichtigheid, zooals het besluit zeer juist zegt, op nieuw geheel geregeld, hier en daar verzwaard en is de afkoopbaarstelling eene illusie! Hiervan draagt in de eerste plaats de schuld ROCHUSSEN die kort te voren minister was geworden en wien zoodra hij kennis kreeg van het besluit van 2 Juni 1858 de schrik blijkbaar om het hart sloeg en het op den basis der verleende machtiging openbaar gemaakte regeeringsbeginsel willende verlammen zijn voorganger MIJER en den gouverneur-generaal PAHUD desavoueerde, den laatste noodzaakte als een andere Saturnus zijn eigen kind te verslinden en bij het befaamde besluit afgekondigd in staatsblad 1859 no. 10 te verklaren dat het ten vorigen jare aangenomen algemeene regeeringsbeginsel der beperkte afkoopbaarstelling moest worden beschouwd als alleen en uitsluitend betrekking te hebben op..... de hoofdplaats Padang alleen, waar ze immers door de ordonnantie van staatsblad 1858 no. 66 was ingevoerd. Die houding van ROCHUSSEN maakte veel sensatie in Indië en niet minder in Nederland waar in die jaren de belangstelling in koloniale zaken stijgende was. Dit curieuse intermezzo had derhalve tot gevolg dat sedert 1858 te Padang alleen ééne soort van diensten afkoopbaar werd. In 1859 kwamen de regelingsstaten van de residenten op Java binnen die dus tot heel wat geschrijf, voorbereiding en adviseeren aanleiding gaven zonder dat er iets geregeld werd zoodat alles bij het oude bleef; dat duurde tot 1864 toen de gouverneur-generaal SLOET

van de Beele eindelijk eene regeling tot stand bracht niet bij koloniale ordonnantie maar bij gouvernementsbesluit, opgenomen in bijblad no. 1580, een vorm waartoe de bevoegdheid niet kon ontleend worden aan de wet, integendeel die niet strookte met artikel 57 R R; het besluit leed bovendien aan eene onwettigheid en was die regeling van Sloet nog om eene andere reden in strijd met het regeeringsreglement vermits hij eene algemeene regeling maakte voor heel Java terwijl artikel 57 gebiedend voorschrijft eene regeling voor elk gewest; die regeling van 1864 ging uit van de hoogst apodictische stelling dat de dienstplichtigheid rust op den grond, niet op den persoon, eene stelling die wel in botsing komen moest met de locale adat en terecht bij deskundigen verbazing wekte; eene stelling die het regeeringsreglement zelf zich wel gewacht heeft uit te spreken. Deze regeling had alsnu vijf jaren later moeten worden herzien maar alsof aan artikel 57 R R geene uitvoering was gegeven werd op nieuw in 1866 bij staatsblad no. 13 op aansporing van den minister van de Putte eene regeling gemaakt om, zooals de beweegreden zegt, te voldoen aan artikel 57 alinea 1 R R waaraan in 1864 was voldaan zoodat de periodieke herziening na vijf jaren had moeten plaats hebben; die tweede regeling werd thans niet bij besluit vastgesteld; ze bevatte op nieuw de betwistbare stelling maar nu in andere bewoordingen; ze bevatte niet wat ze krachtens de eerste alinea van artikel 57 waarnaar ze verwees bevatten moest en waaraan zooals we op pagina 229 zagen elke regeling moet beantwoorden want ze miste eene omschrijving van de diensten en ze regelde maar ééne categorie; in één opzicht was ze correct: het woord heerediensten komt er niet in voor; als norm werd toen behouden de verplichting tot 52 dagen arbeid om niet per jaar. Die ordonnantie is nooit in werking getreden. Inmiddels toch waren pogingen gedaan om eene andere soort van persoonlijke diensten, de pantjèn, voor Java af te schaffen en die te converteeren in geld; pantjèn zijn huisdiensten om niet door de inheemsche bevolking aan haar hoofden gepraesteerd; 't was wel wat vreemd dat men zich juist op de pantjèn wierp want niet deze waren de drukkendste; het bezwaar dat er aan verbonden was lag in het voortdurende schier dagelijks terugkeerende er van, wat echter bij het rouleeren over de dienstplichtigen had kunnen worden vermeden; die pantjèn wortelden juist wel in de adat doch alle andere heel wat zwaarder drukkende diensten liet men rusten en daarvoor was voorziening urgenter geweest; maar alle nadruk werd gelegd op de pantjèn; de meesten in Nederland wisten wellicht niet eens de beteekenis er van en het vermoeden is niet gewaagd dat velen in Nederland dachten dat het hier de persoonlijke diensten gold in het algemeen, die pantjèn waren nu eenmaal vooral door van Höevell op den voorgrond geschoven en werden later tot mikpunt gekozen. Sloet meende op gezag van van Höevell dat zij de allerergste diensten waren wat niet juist was. De minister Fransen van de Putte stelde bij zijne cultuurwet de afschaffing in uitzicht doch ze werd inge-

trokken. Nu maakte SLOET in 1866 eene ordonnantie na op voordracht van den minister VAN DE PUTTE verkregen koninklijke machtiging; ze werd afgekondigd in staatsblad 1866 no. 3 en daarin werden botweg in artikel II alle pantjèn op Java en Madoera behalve voor de desahoofden afgeschaft en verboden; eene regeling er van, die artikel 57 gebiedt, had nog niet eens plaats gehad; als aequivalent voor het gemis der pantjèn zou aan de inlandsche hoofden die ze moesten derven eene vergoeding worden verstrekt en de daarmede gepaard gaande uitgaven had de minister VAN DE PUTTE willen bestrijden uit een post op de indische begrooting, de eerste die bij de wet zou worden vastgesteld, doch die niet door hem zou verdedigd worden; want in Mei 1866 afgetreden werden de noodige fondsen onder zijn opvolger MIJER niet beschikbaar om uitvoering te kunnen geven aan het denkbeeld van den vorigen minister immers kort na zijn optreden gelastte MIJER den gouverneur-generaal de ordonnantie die de afschaffing decreteerde te schorsen waaraan door den waarnemenden gouverneur-generaal PRINS werd voldaan in datzelfde jaar bij staatsblad no. 130. Van die afschaffing der pantjèn kwam derhalve niets en de ordonnantie van SLOET werd nooit uitgevoerd maar eerst geschorst en daarna door MIJER zelf, die hem vervangen had, ingetrokken bij staatsblad 1867 no. 122; kort te voren was op voordracht van den minister TRAKRANEN eene wet tot stand gekomen tot wijziging van de indische begrooting voor 1867 waarvan onderafdeeling 114 werd verhoogd met een half millioen voor tractementsverhooging aan inlandsche hoofden met het doel eene geleidelijke beperking van de pantjèn tot stand te brengen waaraan uitvoering gegeven werd bij de ordonnantie in staatsblad 1867 no. 123 waarbij voor 't eerst de pantjèn werden onderworpen aan eene regeling die het aantal vaststelde waarop de daarbij aangewezen inlandsche hoofden aanspraak zouden mogen maken, eene regeling die in de praktijk tot bedenkingen, soms tot aanvulling leidde; die regeling hield verband met de reorganisatie van het inlandsch bestuur die ook in 1867 haar beslag kreeg; de pantjèn werden toen niet afgeschaft, ook niet verminderd maar geregeld. Het kan niet worden betwist dat MIJER strikt handelde in overeenstemming met artikel 57 R R; SLOET niet want eene abrupte afschaffing zonder voorafgaande regeling en zonder gegevens door onderzoek verkregen ligt niet in de bedoeling van het artikel. Na al de geschetste peripeties was dan de regeling van deze soort van persoonlijke diensten tot stand gekomen doch de regeling der andere diensten bij de besproken ordonnantie van 1866 no. 13 had geen gevolg vermits deze ook op last van MIJER nog in hetzelfde jaar bij staatsblad no. 131 werd geschorst, waardoor de regeling bij het besluit van 1864 weêr herleefde die derhalve tegen 1870 moest worden herzien en dit geschiedde nu door MIJER als gouverneur-generaal ook bij gouvernementsbesluit opgenomen in bijblad no. 2332 en formeel even onwettig als het vorige besluit van SLOET omdat wederom de

herziening niet bij koloniale ordonnantie tot stand kwam en opnieuw voor heel Java en niet voor elk gewest de herziening gold; het aantal van 52 dagdiensten per jaar bleef behouden maar door eene betere verdeeling wilde MIJER den druk verlichten en voortaan zou men de dienstplichtigen één dag van de zeven etmalen behooren te laten uitkomen als 't kon; trapsgewijze vermindering scheen met het algemeen belang toen niet bestaanbaar te zijn; MIJER erkent dat in zijne circulaire aan de residenten maar meent dat een stap voorwaarts zal zijn gedaan op den door artikel 57 R R voorgeschreven weg; heel bescheiden was de stap zeker, maar MIJER was te lang in Indië geweest om niet het vlug langs den weg gaan te hebben verleerd en dit door een uiterst kalmen, bedaarden tred te hebben vervangen; wel moet het echter verwondering wekken dat de man die als minister den gouverneur-generaal PAHUD machtigde tot bevordering eener algemeene afkoopbaarstelling doch daarin door ROCHUSSEN was gedwarsboomd thans als gouverneur-generaal over die mogelijkheid niet repte; dat hij haar niet kon voorschrijven was een gevolg van de beslissing die in 1867 in de kamer gevallen was over eene motie van THORBECKE tot afkoopbaarstelling van alle heerediensten, een denkbeeld immers bij de vaststelling van artikel 57 reeds met vrij algemeene instemming begroet, niet alleen door THORBECKE en SLOET TOT OLDHUIS in 1854 doch evenzeer door PAHUD en MIJER die er door het besluit van 1858 al uitvoering aan hadden willen geven; welnu datzelfde denkbeeld wilde THORBECKE in 1867 verwezenlijkt zien maar het werd door de tweede kamer in hare ondoorgrondelijke wijsheid verijdeld, want na eene dier levendige debatten waarin een rijkdom aan kleine, gezochte, en eene armoede aan breede, deugdelijke argumenten wordt uitgespreid, werd de motie verworpen en met dit votum van 1867 voor oogen durfde MIJER blijkbaar in 1870 zelfs niet gewagen van de mogelijkheid van afkoopbaarheid. In de daaropvolgende vijfjaarlijksche periode was men ter voldoening aan den last door MIJER bij de uitvaardiging zijner herziening gegeven in Indië zooveel mogelijk aan het onderzoeken gegaan en deed men gegevens verzamelen door commissiën die in desa's een locaal onderzoek instelden waarna de gegevens werden verzameld zoodat meerdere kennis verkregen was omtrent de werkelijke toestanden, maar dit alles zou der bevolking nog niet ten goede komen want bij de daaropvolgende herziening die in 1875 plaats had onder VAN LANSBERGE blijft de vermindering van het groote aantal algemeene en het nog grooter aantal bijzondere diensten een vrome wensch; 52 dagen per jaar blijven geëischt; ook thans de herziening in het leven geroepen bij gouvernementsbesluit; men bleef getrouw aan het antecedent zelfs waar het vlakweg in strijd was met het regeeringsreglement; dat besluit der herziening van VAN LANSBERGE was eene copie van dat van MIJER en de drukkende belasting in arbeid bleef in den ouden toestand; wel maakten de koloniale verslagen voortdurend gewag dat er plannen in overweging waren om in de heere-

diensten niet alleen eene vermindering te brengen straks uitgedijd tot eene aanzienlijke vermindering maar de inlanders die den gedwongen arbeid om niet moesten blijven leveren hadden weinig aan die overwegingen en ze konden zich niet eens troosten met de gedachte dat er toch overwegingen aanhangig waren; koloniale verslagen lezen ze niet. Zoo waren al twintig jaren verloopen en door al die overwegingen was de toestand in de praktijk nog precies als in 1854 en aan de strekking van artikel 57 nog altijd niet voldaan; wel wilde de minister VAN DE PUTTE tijdens zijn kortstondig tweede ministerschap komen tot afschaffing van alle pantjèn, alweêr die pantjèn, het *hobby-horse!* maar tegen een aequivalent te vinden in eene belasting in geld; in die jaren komt het denkbeeld om de inlandsche bevolking te laten betalen voor de afschaffing van heerediensten te voorschijn en treedt het rationeele denkbeeld van facultatieve afkoopbaarstelling ter keuze van den inlander op den achtergrond, het belang van de schatkist daarentegen steeds meer op den voorgrond; men begint zich bevreesd te maken over het nadeel dat wellicht geleden kan worden als soms een aequivalent in geld te laag mocht blijken; men handhaaft dan maar liever den gedwongen arbeid die geen geld kost dan er eene belasting in geld voor in de plaats te stellen die misschien niet toereikend wezen zou om den vrijen koeliearbeid, er voor in de plaats moetende komen, te betalen; het algemeen belang waarvan artikel 57 R R spreekt, dat hiermede ook en niet in de laatste plaats het belang der inlandsche bevolking op 't oog heeft, wordt hoe langer hoe meer synoniem geacht met het belang der schatkist alleen; die vervanging van de pantjèn nu door eene hoofdelijke belasting was waarlijk niet 't meest urgent en veel urgenter was het eens flink het snoeimes te zetten in de toen nog zoo talrijke en zware gouvernementsdiensten aan de openbare werken en cultures en dat begreep VAN GOLTSTEIN terecht toen hij als minister was opgetreden en onder zijn ministerie moest in 1880 de periodieke herziening op nieuw plaats hebben, die ook formeel onwettig was als niet voor elk gewest in het bijzonder maar voor heel Java geldig; ook deze herziening verschilt bijna niet van de vorige en een kwart eeuw na het nieuwe regeeringsreglement zien we aan de bevolking als gedwongen arbeid opgelegd twee groote categorieën van algemeene en negen van bijzondere heerediensten; vermits van nu af aan eene kiem tot verbetering opduikt is het noodig die categorieën op te noemen ten einde de latere verminderingen en den tegenwoordigen toestand er mede te kunnen vergelijken; de gedwongen arbeid dan werd in 1880 nog geëischt ten 1e voor aanleg, herstel, onderhoud van openbare werken als de groote post- en binnenwegen, bruggen en duikers, dijken, dammen en waterwerken, passerloodsen, wachthuizen en mijlpalen; ten 2e voor aanleg, herstel en onderhoud van districtsgevangenissen, pasanggrahan's en passantenhuizen; ten 3e voor het vervoer van gouvernementsreizigers en goederen; voorts de gedwongen arbeid geëischt voor de navolgende categorieën, door ons als bijzondere

diensten aangewezen en waarvan het bijzondere alleen was dat ze bijzonder drukkend waren evenals de evengenoemde door ons als algemeene diensten gequalificeerd, nl. *a* het bewaken van 's lands pakhuizen; *b* het bedienen der niet-verpachte overvaarten; *c* het bezetten van wachthuizen; *d* het doen van diensten bij de inlandsche hoofden, de pantjèn; *e* het overbrengen van brieven; *f* het vervoeren van gevangenen; *g* het bewaken der districtsgevangenissen; *h* het bewaken van waterwerken; *i* het leveren van gras voor de paarden op de stations der binnenlandsche posterijen. Dat alles moest de bevolking om niet doen, de inheemsche bevolking wel te verstaan; de chineezen en arabieren zijn immers als regel vrij daarvan. Voeg nu daarbij de gedwongen cultuurdiensten en dan nog de desadiensten en men kan nagaan, we schreven toen 1880 en tal van bewindslieden waren geroepen geweest de beginselen van artikel 57 RR toe te passen, welke zegenrijke gevolgen ons bestuur in dit opzicht voor de bevolking had afgeworpen en hoe prettig haar toestand was. Maar na 1880 bleken de overwegingen van jaren lang te zijn gerijpt en in 1882, lang voor de verplichte periodieke herziening, worden onder VAN GOLTSTEIN als minister belangrijke maatregelen genomen en bij eene ordonnantie van staatsblad 1882 no. 136 worden afgeschaft de sub 2 en 3 genoemde categorieën van algemeene diensten, en van de genoemde 9 categorieën bijzondere diensten niet minder dan 5 en wel die genoemd sub *a*, *b*, *d*, *e*, *i*. Het bleek dus dat de herziening van twee jaren te voren niet goed was en niet het reflect was van het ingestelde onderzoek. Aan VAN GOLTSTEIN komt de eer toe niet te hebben gewacht tot de herziening in 1885 zou plaats hebben, niet te hebben getalmd, gerekt, en overwogen maar de vrucht geplukt te hebben toen ze rijp was; behalve die vermindering van het getal diensten werd het getal dagen van 52 teruggebracht tot 42 per jaar; tot het belangrijkste behoorde de algeheele afschaffing van de pantjèn sedert 1 Juli 1882 door VAN GOLTSTEIN, een feit van beteekenis in de inlandsche maatschappij; 't is waar de inlanders praesteerden die diensten aan hun hoofden niet ongaarne, er lag niet die dwang in bij het kosteloos eischen van arbeid als bij den gedwongen arbeid voor het gouvernement door de zwaarte, de veelheid en de afstanden, maar van den anderen kant is het ook waar dat nu die pantjèn eenmaal eene voorname plaats op de politieke agenda waren gaan innemen daaromtrent eene beslissing moest vallen en dat zoolang ze bestonden, ook al werden ze geregeld, een ruim veld open blijven kon voor grove misbruiken, voor het invreten van allerlei onrecht door het elastiek maken der voorschriften, waarvan de stipte naleving moeielijk te controleeren viel juist omdat het gold dienstpraestatie aan de hoofden. Welnu die mogelijkheid werd afgesneden en sedert Juli 1882 geene pantjèn op Java en Madoera meer behalve aan de desahoofden; voor het gemis werden de anderen die er aanspraak op hadden bij staatsblad 1882 no. 138 schadeloos gesteld en na dien tijd is de vordering van pantjèn onwettig geworden en strafbaar als knevelarij

door artikel 222 van het inlandsch strafwetboek. Edoch die door VAN GOLTSTEIN tot stand gebrachte belangrijke vermindering was niet een geschenk aan de bevolking uit eene grootmoedige hand, ze had plaats tegen een aequivalent dat veel te hoog was; voor het verlies der pantjèn moesten de rechthebbenden schadeloos worden gesteld terwijl de arbeid, tot dusver door het gouvernement niet betaald, alsnu uitgaven eischte; vandaar dat de ordonnantie van staatsblad 1882 no. 137 een hoofdgeld invoerde ter vervanging van gedwongen diensten ergo niet eene afkoopbaarstelling ter keuze van de inlanders maar een verplicht hoofdgeld om daaruit te bestrijden de kosten die het gevolg zijn der afschaffing van heerediensten; het hoofdgeld werd bepaald op *f* 1 per dienstplichtige in de gouvernementslanden op Java en Madoera met jaarlijkschen aanslag van de desa die het totaal bedrag omslaat over de dienstplichtigen; die ordonnantie is herzien in 1893 bij staatsblad no. 68 dat thans de materie beheerscht en werden voorschriften ter uitvoering dier ordonnantie bij een gouvernementsbesluit van 26 Februari 1893 uitgevaardigd met vaststelling van modellen. Aldra na de invoering in 1882 van het hoofdgeld bleek de raming er van veel te hoog zoodat de opbrengst de uitgaven voor onbetaalden arbeid verre overtrof; er was om de sedert door de praktijk geijkte uitdrukking te bezigen een excedent, maar dit behoorde dan ook te worden aangewend om nog meerdere heerediensten af te schaffen omdat het doel der invoering van het hoofdgeld niet was daarvan eene bate voor de schatkist te maken maar de heeredienstplichtigen te ontlasten, doch dit laatste geschiedde aanvankelijk niet maar bleef het excedent in de schatkist; indien het besteed werd ten behoeve der bevolking door wie en van het gewest waar het werd opgebracht dan zou eene vermindering van het hoofdgeld ongewenscht zijn geweest maar in het tegenovergestelde geval was vermindering plicht want dan was het meerdere onverschuldigd opgebracht; het was aan de tweede kamer te danken dat ook in dit opzicht het belang niet alleen maar het recht van de bevolking werd gehandhaafd en op de indische begrooting voor 1888 werd een post gebracht van 2 millioen te nemen van het excedent van vroegere jaren om die te besteden ten bate der bevolking, in de eerste plaats de heeredienstplichtigen te gemoet te komen; dit geschiedde tegen den wil van den minister van koloniën SPRENGER VAN EIJK ofschoon van alle zijden ook van de regeeringstafel werd erkend dat de toestand van de bevolking allertreurigst was; ter uitvoering van het besluit der kamer richtte de gouverneur-generaal VAN REES op oudejaar van 1887 door den algemeenen secretaris eene circulaire aan de residenten op Java en Madoera behalve Batavia en de Vorstenlanden om rapport en advies omtrent de vraag waar de hulp van het gouvernement noodig was en hoe die op de meest doeltreffende wijze kon worden verleend; in die later gepubliceerde rapporten waaruit bleek dat over het geheel de welvaart achteruitgaat en de bevolking verarmt, hoe optimistisch

ook enkele residenten soms tintten doch waarop de kloeke onverbloemde taal van het rapport uit Bagelen eene te waardeeren uitzondering maakte, vond de indische regeering aanleiding om dadelijk in verschillende residentiën openbare werken te doen uitvoeren in vrijen arbeid en bepaalde bij een gouvernementsbesluit van Maart 1888 dat de gevoteerde 2 millioen in de eerste plaats moest worden aangewend om alle werken, die in den loop van dat jaar anders geheel of gedeeltelijk met heeredienstplichtigen zouden worden tot stand gebracht, uit te voeren in betaalden arbeid behalve het onderhoud der wegen, eene daad die in de tweede kamer bij de behandeling der indische begrooting voor 1889, waar speciaal over het hoofdgeld is gedebatteerd, scherp is gecritiseerd; 't werd gelaakt dat waar wij eene belasting van de inlanders heffen die te hoog is, het te veel opgebrachte niet wordt gerestitueerd aan eene bevolking wier benarde omstandigheden unaniem waren erkend maar dat wij daarvoor openbare werken gaan aanleggen, terwijl tegelijk voor die openbare werken heel veel minder werd uitgetrokken dan vroeger in de bekende waterstaatsbezuinigingswoede van VAN REES gesteund door DE GELDER; er werd tegen opgekomen dat uit het excedent van het hoofdgeld, niet aan de schatkist maar aan de bevolking toekomende die dat meerdere onverschuldigd opbracht, werken werden aangelegd die anders uit gewone posten zouden worden bestreden. Dit mannelijke woord sprak VEEGENS die met VAN HOUTEN het voetspoor drukt van THORBECKE waar het geldt der inlandsche bevolking recht te doen; er werd op gewezen dat het bedrag van het hoofdgeld behoorde verminderd te worden; uit eene gemaakte berekening in het parlement, den minister KEUCHENIUS voorgehouden, bleek dat wanneer in 1886 van de bevolking niets meer gevorderd was dan waarop men recht had de dienstplichtigen niet meer hadden mogen betalen aan hoofdgeld dan 31 cent in de residentie Madoera, 45 in Soerabaia, 49 in Semarang, 67 in Tegal, 93 in Madioen en alle residentiën beneden, enkele ver beneden den gulden bleven, waartoe alleen Besoeki 't dichtst naderde; er werd in bedenking gegeven het hoofdgeld te verminderen door LEVYSSOHN NORMAN tot 60 cents en, zei hij, als de minister soms bang is dat hij er niet meê uitkomt dan sta ik hem de helft! door VEEGENS tot 50 cent, zeer *ad rem* want 't was juist KEUCHENIUS geweest die al vroeger geijverd had voor eene vermindering tot een halven gulden; dat men in 1882 met een halven gulden had kunnen volstaan bleek zonneklaar en werd niet betwist; om uitdrukking te geven aan zijne meening en die door een besluit der kamer te doen bekrachtigen stelde LEVYSSHON NORMAN eene motie voor van tweeledige strekking: 1e dat het hoofdgeld behoorde te worden verminderd 2e dat het in vorige jaren door de inlandsche bevolking te veel opgebrachte moest worden aangewend tot aanvulling van wat te kort mocht komen. De minister KEUCHENIUS die nu zelf een post op de begrooting had gebracht van $1^1/_2$ millioen, dus $^1/_2$ millioen minder dan 't vorige jaar de

kamer aanwees, om die in het belang der bevolking te besteden d. w. z. om voort te gaan op de door VEEGENS zoo krachtig bestreden wijze, verklaarde zich tegen vermindering en tegen de motie en thans vooral is het noodig allen nadruk te leggen op 's ministers argument voor zijne houding omdat hij de volgende periodieke herziening van 1890 wilde afwachten, waarbij men zou trachten te komen tot afkoop van alle heerediensten en alsdan het aequivalent zou moeten verhoogd tot *f* 5, volgens enkelen tot *f* 8, zoodat met die verhooging in het verschiet hij het beter vond toen niet over te gaan tot vermindering. Reeds nu wijs ik er op hoe de mogelijkheid van afkoopbaarstelling toen als eenig argument gebruikt werd en dat die afkoopbaarstelling de aanstaande heeredienstregelingen zoude moeten beheerschen en dat die ook op den voorgrond stond in den last tot locaal onderzoek, maar tevens wijs ik er reeds nu op dat er niets van gekomen is en in geen enkele der tegenwoordige regelingen er van wordt gerept, veelmin de keuze aan de bevolking is gelaten, zeker een der grootste grieven tegen al de nieuwe ordonnantiën van den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK, doch hierover straks meer. Door die houding verloochende de minister KEUCHENIUS op merkwaardige wijze den vroegeren afgevaardigde; juist deze was 't die jaar in jaar uit bij de begrooting, in lang niet malsche termen, de houding van iederen minister ten opzichte van het hoofdgeld hekelde als geen ander, die voorgangers beschuldigd had dat ze opzettelijk, met bewustheid en voortdurend onrecht lieten plegen; maar als minister dacht KEUCHENIUS er anders over en nu werd hem het voortbestaan van het onrecht verweten; waar in 1887 was overgehouden van de opbrengst in Kedoe meer dan *f* 34000, in Bagelen en Tjirebon meer dan *f* 48000, in Semarang meer dan *f* 88000, in Soerabaia meer dan *f* 110000, in Madoera meer dan *f* 143000, om van de andere gewesten te zwijgen, daar achtte men het voor de hand liggend dat tot vermindering moest worden besloten maar eene andere onbillijkheid, thans gelukkig verdwenen, sprong in 't oog want zoo werd b. v. in 1887 in de residentie Preangerregentschappen ruim *f* 12000, in Pekalongan ruim *f* 2000, in Besoeki ruim *f* 41000, in Madioen ruim *f* 12000 meer verbruikt dan de opbrengst in die residentiën bedroeg zoodat deze grove onbillijkheid begaan werd dat de inlanders van de overige residentiën op Java en Madoera voor het leeuwenaandeel moesten bijdragen voor werken ten bate dier andere gewesten; dat komt van het altijd over éene kam scheren, wat nu echter juist artikel 57 R R niet heeft gewild en daarom uitdrukkelijk gelast heeft regeling voor elk gewest; dat komt van de voortdurende schennis van dat artikel in de praktijk die eerst in 1890 een einde nam. De rationeele motie van LEVYSSOHN-NORMAN leed schipbreuk op de irrationeele bestrijding van den minister die het voor zich zelven heeft moeten verantwoorden hoe hij zijne vroegere van diep gevoelde verontwaardiging tintelende woorden door een koele opportunistische oppositie tegen eigen vroegere warm verdedigde denkbeelden vervangen durfde. VAN DEDEM wees met een

ernstig en waardig woord op die onbegrijpelijke houding; in het parlement waren in 1889 maar 31 leden die vóór de motie stemden; 47 leden verwierpen haar, maar zeer nadrukkelijk moet worden geconstateerd dat de meerderheid geene bestendiging wilde van onrecht doch aan de opportunistische politiek van den minister de voorkeur gaf omdat immers spoedig de afkoopbaarstelling in uitzicht werd gesteld; welnu dat heeft de beslissing beheerscht die thans in 1895, nu we verder dan toen verwijderd zijn van den facultatieven afkoop, eene geheel andere wezen zou. De post van 1 1/2 millioen werd nu op de begrooting gebracht met hetzelfde doel als het vorige jaar. Maar nu bleek uit het koloniaal verslag van 1889 dat uit het excedent óók betaald werd het tijdelijk boven de formatie in dienst gestelde personeel van den waterstaat en óók de tractementen en toelagen van de speciaal voor de heeredienstonderzoekingen in commissie gestelde controleurs; daartegen is de eerste kamer, aan wier blik gelukkig weinig ontgaat als het gaat om het welzijn der inlandsche bevolking en die hiervoor een zoo voortreffelijken gids in haar midden heeft sedert jaren, bij de indische begrooting voor 1890 opgekomen, zij heeft zulke handelingen onrechtmatig genoemd omdat, het was uitnemend dit nog eens duidelijk te zeggen, het hoofdgeld niet daarvoor is ingevoerd maar wel om er heerediensten voor af te schaffen; de minister VAN DEDEM verschool zich achter het naar zijn oordeel niet hooge bedrag, alsof dit het misbruik dat de eerste kamer brandmerkte ooit kon goedmaken! De minister heeft dien lapsus begrepen en dan ook zelf later de verklaring afgelegd dat in de verschillende gewesten het excedent alleen wordt gebruikt ter vervanging van den gedwongen door vrijen arbeid aan bruggen en duikers; dit nu sedert 1890, terwijl thans ook de begrooting het bewijs levert van de behoorlijke regeling van het hoofdgeld en de bestemming daarvan voor het eigen gewest waar het wordt opgebracht en waar het wordt aangewend om binnen de grens der opbrengst den gedwongen arbeid om niet door betaalden arbeid te doen vervangen. Merkwaardig is zeker de mededeeling in het koloniaal verslag van 1894 dat het bedrag van het hoofdgeld over het vorige jaar *f* 2.823.423 geheel binnenkwam *op enkele guldens na;* eilieve, waar wordt belasting zoo gewillig opgebracht? maar het is een bewijs dat als de inlander overtuigd is dat zijn belang er mede gemoeid is hij een vrij wat beter staatsburger is dan vele westerlingen en hij gaarne zijne belasting betaalt als die metterdaad ten bate der belastingschuldigen wordt aangewend; en eene vingerwijzing is het ook. De voorschriften omtrent de heffing van het hoofdgeld zijn in verband met de tot stand gekomen gewestelijke herzieningen vastgesteld bij staatsblad 1893 no. 68 ter uitvoering waarvan tegelijk nadere administratieve voorschriften werden gegeven die als bijlage O zijn gevoegd bij het koloniaal verslag van 1893; die ordonnantie opent de mogelijkheid om bij herziening der heerediensten voor een gewest het hoofdgeld van *f* 1 te verhoogen indien verdere afschaffing van heerediensten kan

plaats hebben in eenig gewest of in eenig deel ervan en de begrooting omtrent zoodanige afschaffing, verband houdende met nieuwe uitgaven, heeft beslist; om een naderen omslag van het hoofdgeld toe te staan over de districten, onderdistricten of desa's van een gewest of gedeelte er van, met het oog op het verschil in welvaart van de bevolking; om waar de bevolking eene nadere repartitie van desa-aanslag verlangt deze over te laten aan het desabestuur onder toezicht van het europeesche bestuur zonder dat daarna gedurende den loop van het jaar eene wijziging in de grondslagen dier repartitie mag worden gebracht; en van deze bevoegdheid werd in verschillende streken gebruik gemaakt; voorts regelt de ordonnantie, die blijkbaar met zorg is bewerkt, de rectificatie van den aanslag na de vaststelling alsook de restitutie van ten onrechte betaald hoofdgeld. Bij de herziening der heerediensten voor het gewest Pasoeroean werd tegelijk gebruik gemaakt van de hierboven geopende mogelijkheid tot verhooging van het hoofdgeld voor dat gewest tot *f* 1.50 bij staatsblad 1893 no. 186, in werking sedert 1 Januari 1894.

Na het belangrijke tijdvak 1880—1885 kwam de volgende periodieke herziening onder den gouverneur-generaal van Rees tot stand bij staatsblad 1885 no. 211 waarbij de diensten verminderd werden door intrekking van de diensten voor het bewaken der districtsgevangenissen en het transport van gevangenen; nevens de algemeene diensten die behouden bleven ten behoeve van de openbare werken, doch die op de hoofdplaatsen der gewesten en afdeelingen niet meer in gedwongen arbeid maar in betaalden arbeid sedert werden uitgevoerd, waren de bijzondere heerediensten alsnu verminderd tot deze 2 categoriën: het bezetten van wachthuizen, het bewaken van waterwerken en bij een besluit opgenomen in bijblad 4192 werden de regelen gesteld ter uitvoering van de herzieningsordonnantie en aangevuld bij eene circulaire van 1886 in bijblad 4369 ten aanzien der diensten aan de openbare werken. Ook de ordonnantie van 1885 was in strijd met artikel 57 R R in zooverre de herziening wederom eene algemeene was voor heel Java en Madoera en niet voor elk gewest in het bijzonder, maar toen begon men dien strijd te gevoelen en werd tegelijk besloten een plaatselijk onderzoek te doen instellen naar alle persoonlijke diensten door de inlanders gepraesteerd en werd de hoofdambtenaar Wiselius daarmede belast wiens mandaat was die onderzoekingen te leiden en tevens toe te zien dat de herziening van 1885 stipt zou worden nagekomen, welk laatste getuigde van den praktischen blik van den gouverneur-generaal van Rees die wel wist dat er tusschen wetten maken en wetten uitvoeren in Indië soms een groote afstand is gelegen. Een belangrijk rapport werd door Wiselius uitgebracht, wien de lof toekomt van voor zoover mogelijk het grondigste onderzoek te hebben gehouden tot aan dien tijd, speciaal voor de residentie Kedoe. En tot welke conclusie kwam de bekwame man? tot deze weinig verkwikkelijke: dat het volstrekt niet zeker was dat

de belasting in arbeid voor de bevolking verminderd was na de afschaffing van tal van heerediensten waarvoor het hoofdgeld in de plaats was gekomen, omdat veelal de dessahoofden de vrijgekomen handen toch gebruikten voor andere diensten. Na den dood van WISELIUS, in wien een voortreffelijk landsdienaar verloren werd, bleef het onderzoek bij den hoofdinspecteur der cultures aan wien in de vijfjaarlijksche periode, aan de volgende herziening voorafgaande, controleurs werden toegevoegd tot het voortzetten van het onderzoek; doch toen de hoofdinspecteur tot directeur van binnenlandsch bestuur werd bevorderd wilde deze de leiding behouden en den waarborg hebben dat het onderzoek zou worden voortgezet in dezelfde richting als waarin hij het begon, nu echter werd het onderzoek in de gewesten opgedragen aan den controleur later assistent-resident FOKKENS wien een aantal ambtenaren van het binnenlandsch bestuur werden toegevoegd, speciaal tot hulp bij dat onderzoek aangewezen. De grondslagen daarvoor werden gesteld bij een gouvernementsbesluit dat in extenso is medegedeeld in de zitting der tweede kamer van 23 November 1888; daarbij werd in de eerste plaats op den voorgrond gesteld de mogelijkheid tot afkoop van heerediensten; voorts werd daarbij de richting geformuleerd waarin het onderzoek zou plaats hebben tegen welke richting èn door VAN DEDEM èn door LEVYSSOHN NORMAN bij de indische begrooting voor 1889 krachtig werd opgekomen en wier aandrang om toch eindelijk artikel 57 R R tot eene waarheid te maken en bij de toen ophanden zijnde herziening voor elk gewest in 't bijzonder eene ordonnantie te maken dan ook gevolg heeft gehad; onder hunne grieven verdiende vooral deze de aandacht, dat door maar steeds eene algemeene regeling tot stand te brengen voor heel Java en Madoera grove onbillijkheden worden begaan; ter beoordeeling van deze grief moet men nl. in het oog houden wat van af 1854 bij elke regeling en bij elke herziening voortdurend was verwaarloosd, dat er zijn wat men in de inlandsche maatschappij noemt heele, halve en kwartdienstplichtigen b. v. indien als maximum zooals tot aan 1890 toe van een inlander mag gevorderd worden 42 dagdiensten voor openbare werken en bezetten van gardoe's volgens onze voorschriften dan brengt de adat in vele streken mede dat volgens de atoeran desa de een het volle getal 42, doch de ander maar 21, een derde 10 malen verplicht is daarvoor uit te komen en van daar eene verdeeling in heele, halve en kwartdienstplichtigen. Nu begrijpt men dat waar men voor af te schaffen heerediensten een hoofdgeld in de plaats stelt en men laat allen zonder onderscheid dezelfde som betalen er eene onbillijkheid begaan wordt jegens hen die tot een geringer aantal persoonlijke diensten verplicht worden, jegens de halve en kwartdienstplichtigen; die belangrijke factor werd al bij de eerste invoering van het hoofdgeld buiten rekening gelaten en die onbillijkheid werkte steeds voort; daarbij komt dat volgens WISELIUS de inlandsche maatschappij die heele en halve dienstplichtigen eigenlijk niet beschouwt als heeredienstplichtigen in onzen zin maar meer als

helpers die nu en dan uitkomen. Den minister KEUCHENIUS was, naar hij verklaarde, dat verschijnsel in de inlandsche maatschappij onbekend gebleven, toch had den minister bekend kunnen zijn dat al in 1870 toen de periodieke herziening plaats had de toenmalige directeur van binnenlandsch bestuur LEVYSSOHN NORMAN reeds op die feiten had gewezen en twintig jaren geleden al voorstelde om die categorieën van halve en kwartdienstplichtigen op te nemen, omdat hierdoor eene belangrijke schakeering in de inlandsche maatschappij beter zou uitkomen. MIJER deed het in 1870 echter niet, wat wellicht gemakkelijker was, maar sedert 1888 hebben de bedenkingen, door LEVYSSOHN NORMAN in de kamer geuit, gewerkt en is ook daarmede bij de laatste herziening rekening gehouden bij het decreteeren van dienstverplichting. Zal dit nu ook geschieden bij de toepassing der nieuwe ordonnantie van 1893 op het hoofdgeld? Het debat in 1888 gehouden heeft goede vruchten gedragen voor de toen in wording zijnde herziening en als men let op het standpunt door VAN DEDEM daarbij ingenomen dan was de grief, door den oud-gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK in de zitting der eerste kamer van 28 December 1894 tegen dien toen afgetreden minister geuit, ongegrond; was het dan niet verklaarbaar consequent ja plichtmatig dat VAN DEDEM zijne overtuiging, door hem met kracht en gloed als afgevaardigde uitgesproken, als minister handhaafde ook en juist tegenover de indische regeering, dat de richting waarin het onderzoek was geleid verwerpelijk was? lag het niet voor de hand dat de minister de vruchten van dat, op volgens hem verkeerde grondslagen berustende, onderzoek nauwgezet wilde toetsen aan zijne beginselen omtrent dit zoo bijzonder aangelegen onderwerp waarvan de regeling naar VAN DEDEM's oordeel verband hield met zijne voorstellen tot decentralisatie? en was het dan edelmoedig op spijtigen toon daarvan te gewagen als eene vertraging in het afdoen van zaken, als eene belemmering van de gouvernementeele actie te Buitenzorg? Waar die actie niet strookt met de inzichten van den verantwoordelijken minister daar zal geen enkel minister, alleen om een verwijt van te veel ingrijpen te ontgaan, ooit dulden dat in strijd met die inzichten maatregelen in Indië tot stand komen; geschiedde dit ooit dan ware de gouvernementeele actie alléén te Buitenzorg veel te duur gekocht.

De periodieke herziening door artikel 57 geboden had daarna onder PIJNACKER HORDIJK plaats bij eene ordonnantie van staatsblad 1890 no. 248 geldende voor heel Java en Madoera met uitzondering van de residentiën Kedoe en Bagelen waarvoor in datzelfde jaar gewestelijke herzieningen waren tot stand gekomen nadat het onderzoek aldaar was afgeloopen; ook die algemeene herziening bij de genoemde ordonnantie was evenals vroeger in strijd met artikel 57 alinea 2 R R ofschoon de beweegreden luidt dat daaraan uitvoering gegeven werd, wat niet juist was vermits artikel 57 regeling en herziening voor meerdere gewesten te samen verbiedt; bovendien was er in zoover ook materiëele strijd met het regeeringsreglement als de strekking

hiervan is geleidelijke vermindering en de herziening van 1890 was precies gelijk aan die van 1885 behalve dat de splitsing in algemeene en bijzondere diensten verviel maar dezelfde diensten behouden bleven en ook het getal van 42 dagdiensten per jaar nevens de cultuur- en desadiensten. De regeering heeft dit verdedigd met de bewering dat het geene aanbeveling verdiende om met het oog op de nog aanhangige onderzoekingen ingrijpende veranderingen te maken, maar dit ging niet op want eene aanbeveling om niet te handelen in overeenstemming met een gebiedend voorschrift van het regeeringsreglement bestaat nooit, mag uit geene bijomstandigheden worden geput noch minder met een beroep op antecedenten worden verontschuldigd; bovendien vooruit was niet te bepalen wanneer de herzieningen voor de andere gewesten zouden kunnen worden ingevoerd en daar werd tot zoolang de oude toestand bestendigd die voor de meeste residentiën vier jaren lang bestendigd bleef, vermits na de kort voor het aftreden van den gouverneur-generaal HORDIJK met spoed afgekondigde herzieningen, deze met het jaar 1894 pas in werking traden d. i. slechts een jaar vroeger dan het tijdstip waarop de gewone vijfjaarlijksche herziening wederom had moeten plaats vinden. Die mogelijkheid had kunnen zijn voorzien juist om de mindere ingenomenheid van den minister VAN DEDEM met de geprojecteerde herzieningen en diens standpunt te dien aanzien in 1888 ingenomen. Derhalve was de toestand voor de bevolking van het grootste gedeelte van Java van 1885 tot aan 1894 dezelfde gebleven. De herzieningsordonnantie van 1890 is thans alleen nog van kracht voor de onderdistricten Pledang en Bendoengan die het gouvernementsgebied vormen in de afdeeling Buitenzorg. Alle 22 residentiën zijn van af 1890 tot 1894 herzien bij afzonderlijke ordonnantiën; afschaffing van persoonlijke diensten is beperkt gebleven binnen het bedrag der opbrengst van het hoofdgeld in elk gewest; daarbij is thans grootendeels wettelijk gemaakt wat feitelijk al bestond en tijdens de tusschenperiode aan de herzieningen voorafgaande al was tot stand gebracht; de herzieningsordonnantiën, niet heeredienst*regelingen* zoo als het koloniaal verslag ze ten onrechte blijft noemen, schaften nu definitief af: in de gewesten Tjirebon, Semarang, Japara, Rembang, Banjoemas, Bagelen, Kedoe en op Bawean: de diensten voor het aanleggen, herstellen en onderhouden van groote post- en binnenwegen maar behielden den gedwongen arbeid voor het verzamelen, vervoeren en zoo noodig verbrijzelen van het verhardingsmateriaal; op Madoera: de heerediensten voor het aanleggen dier wegen en ook voor verzamelen en transporteeren van verhardingsmateriaal; in Probolinggo: de diensten voor het begieten dier wegen; in Krawang, Tjirebon, Tegal, Pekalongan, Semarang, Japara, Rembang, Soerabaia: de diensten voor het aanleggen, herstellen en onderhouden van bruggen en duikers gelegen in groote post- en binnenwegen buiten de hoofdplaats van het gewest; die diensten bleven behouden in Pasoeroean, Probolinggo, Banjoemas, Bagelen, Kedoe, Kediri, Madoera en op Bawean;

in Krawang, Tjirebon, Tegal, Japara, Rembang, Noord-Soerabaia en voor een deel Zuid-Soerabaia, Pasoeroean, Probolinggo, Kedoe, Madoera en op Bawean afgeschaft de diensten voor het bewaken van waterwerken; de diensten voor het herstellen en onderhouden der dijken langs de Brantas-, Porong- en Soerabaiarivieren in Kediri, Zuid-Soerabaia en Pasoeroean afgeschaft; ten slotte de diensten voor het bezetten van wachthuizen in de afdeelingen Grisee, Lamongan en Sidajoe. Welke persoonlijke diensten thans in elk gewest mogen gevorderd worden geeft elke ordonnantie aan; een tabel daarvan bevat bijlage N sub III van het koloniaal verslag over 1894; in geen geval mogen de dienstplichtigen verder dan 8 palen, $2^1/_2$ uur gaans, van hunne woning worden opgeroepen behalve in de Preanger waar dit maximum kan worden overschreden doch alleen met machtiging van den gouverneur-generaal voor elk bijzonder geval. Het maximum aantal dagdiensten is thans in de ordonnantiën gewijzigd; het getal van 42 werd nergens meer gevorderd, hier en daar soms belangrijk minder, veel minder dan nu nog als maximum is aangenomen; het getal te eischen dagen is verschillend vastgesteld; voor Madoera en Bawean tot 12 dagen per jaar, voor Tjirebon en Pekalongan tot 21, voor de Preanger-regentschappen, Pasoeroean en Kediri tot 30, voor de overige gewesten en afdeelingen tot 24 dagen maximum; bovendien kan het maximum in Pekalongan tot 30, in Bantam, Krawang, Tjirebon, Tagal, Japara, Soerabaia behalve Bawean, in Probolinggo, Besoeki, Madioen en Kediri tot 36, in Semarang, Rembang, Pasoeroean en Banjoemas tot 42 overal ten behoeve van den aanleg van irrigatiewerken, in de Preanger tot 42 ten behoeve van den aanleg van wegen worden opgevoerd. Van inkrimping kan dus moeielijk gesproken worden hoogstens van eene rationeeler verdeeling en van een prijzenswaardig rekeninghouden met de adat bij de aanwijzing wie heeredienstplichtigen zijn en in welke mate. Verschillende gouvernementsbesluiten reeds grootendeels opgenomen in deel 27 van het bijblad hebben de voorschriften vastgesteld voor de richtige uitvoering van elke herzieningsordonnantie door de ambtenaren in elk gewest. Afschaffing van meerdere bezwarende persoonlijke diensten schijnt nog niet bestaanbaar te zijn gebleken met het algemeen belang waarvan artikel 58 alinea 2 spreekt, maar de minister van koloniën heeft èn in het koloniaal verslag èn in de staten-generaal uitdrukkelijk verklaard dat behalve voor een drietal gewesten en Noord-Soerabaia alle andere herzieningen slechts zijn vastgesteld bij wijze van tijdelijken maatregel in afwachting dat kan worden overgegaan tot verhooging van het hoofdgeld tegen algeheele afschaffing van heerediensten; was hiertoe het tijdstip dan nog niet aangebroken? neen, zeggen de rapporten; waarom niet? omdat dan het hoofdgeld zou moeten worden verhoogd b. v. in Kedoe tot *f* 2.49, in Bagelen tot *f* 2.93, in Banjoemas tot *f* 2.41, in Rembang tot *f* 2.17, in de Preanger tot *f* 2.12, in Krawang tot *f* 2.78 per jaar en zoo verder maar zeggen die rapporten dat de oeconomische toestand van de inlandsche

bevolking zoo diep treurig is dat die niet zou toelaten dat hoofdgeld op te brengen ergo dat de inlander die thans overal *f* 1 betaalt zijn 24 of 30 of 36 of 42 dagdiensten van gedwongen arbeid als ze vrijvielen niet zoo productief zou kunnen maken dat hij, om bij de genoemde voorbeelden te blijven geen *f* 1.49 of *f* 1.92 of 1.41 of 1.17 of *f* 1.12 of *f* 1.78 in vrijen arbeid over zooveel dagen zou kunnen verdienen en de arbeid over dat aantal dagen niet in die luttele som zou kunnen worden omgezet; welnu dan is het met de welvaart der bevolking nog treuriger gesteld dan de residenten in hunne rapporten naar aanleiding der circulaire-VAN REES aantoonden; die uitspraak in de rapporten en die geleid heeft om den eersten basis waarop het onderzoek naar de heerediensten moest staan geheel te elimineeren zal wel op goede gegevens berusten maar het zou hoogst wenschelijk zijn indien meer licht werd verspreid over het feit dat bij geene enkele der laatste herzieningen gevolg is gegeven aan het door den minister KEUCHENIUS uitdrukkelijk op den voorgrond geplaatste doel dier herzieningen dat juist door hem als eenig argument werd gebezigd om de door LEVYSSOHN NORMAN in 1888 voorgestelde vermindering van het bestaande hoofdgeld te bestrijden. Nadat de eerste herziening voor Kedoe was tot stand gekomen heeft de redactie van een invloedrijk persorgaan in Nederland, het Algemeen Handelsblad, daarop in no. 19090 eene zakelijke en bezadigde kritiek geoefend die wel verdiend had dat er bij de verdere herzieningen rekening mede gehouden was en waarin zeer juiste opmerkingen en wenken voorkomen en ik vraag thans met den blijkbaar kundigen schijver: wat is er overgebleven van de door den minister KEUCHENIUS noodzakelijk genoemde mogelijkheid tot afkoop der heerediensten? Niets. En ziet, dit antwoord is de grootste grief, er zijn nog wel andere grieven, tegen de laatste herzieningen der heeredienstregelingen op Java en Madoera, doch die wel wat al te breed werd uitgemeten door de heeren LEVYSSOHN NORMAN en VAN DEDEM in de Indische Gids van 1890; onbillijk was het van den eerste om het voorafgaande onderzoek der commissie „geknutsel" te noemen, ze heeft waarlijk een beter oordeel verdiend en de pessimistische verwachting dat ze met haar werk in eene reeks van jaren niet zou gereed komen is dan toch glansrijk beschaamd. Maar onder de grieven reken ik de voornaamste deze: de koloniale verslagen leerden ons in de laatste jaren dat het stellen van plaatsvervangers door de heeredienstplichtigen zeer algemeen is; dat voor een deel of voor het geheel, vaak tegelijk met de cultuur- en de desadiensten vervangers worden gesteld; dat blijkens de over 1893 ontvangen rapporten uit de gewesten het stellen van plaatsvervangers voor de politie en veiligheidsdiensten des nachts door het bezetten van wachthuizen algemeen voorkomt; het koloniaal verslag over 1891 leerde ons dat voor dit laatste dan van 10 tot 50 cent per beurt wordt betaald al naar de streek en het gaf meerdere voorbeelden van de som betaald voor vervanging. Welnu waar dit vaststaat daar mag het met recht als een grief worden aange-

rekend dat, ik zeg niet alle heerediensten niet zijn afgeschaft tegen verhooging van het hoofdgeld, maar dat geene enkele der herzieningsordonnantiën bevoegdheid heeft gegeven om tegen een verhoogd hoofdgeld zich van de heeredienst te ontslaan; dat geene enkele dier ordonnantiën de afkoopbaarheid, in 1854 algemeen verwacht, in 1858 bij staatsblad no. 67 uitdrukkelijk als regeeringsbeginsel gedecreteerd, doch door ROCHUSSEN verlamd, later door opvolgende ministers verdedigd, door KEUCHENIUS tot eersten grondslag gemaakt voor de periodieke herziening van 1890, zelfs niet facultatief heeft gesteld. Wat is er gekomen van de verwachting door THORBECKE bij de behandeling der agrarische wet uitgesproken die in 1870 zonder lang uitstel van den minister DE WAAL een wetsontwerp te gemoet zag tot regeling der heerediensten waarvan het eerste artikel zou moeten luiden: afkoopbaarstelling? Een andere groote grief is deze: in elke herzieningsordonnantie kan men de stereotype verklaring vinden dat ze zich onthoudt van eene herziening der cultuurdiensten en der desadiensten; de eerste laat ze beheerscht blijven door de bijzondere voorschriften van kracht voor de gouvernementskoffiecultuur op Java, Sumatra en Menado; maar die cultuurdiensten behooren ook tot de persoonlijke diensten, worden ook door artikel 57 R R beheerscht; ten opzichte der desadiensten, waarvoor artikel 57 ook geschreven is, wordt verklaard dat ze aan geene rechtstreeksche regeling van bestuurswege worden onderworpen, eene verklaring alzoo in vierkanten strijd met artikel 57 in verband met artikel 71 alinea 2 in fine R R; wel wordt een voorbehoud gemaakt met de woorden „behoudens de maatregelen welke noodig mochten blijken om ze binnen billijke grenzen te houden of terug te brengen” maar welke zijn die grenzen, wie stelt ze vast, wie beoordeelt de billijkheid? en om de desadiensten binnen de grenzen door de billijkheid — of door de adat? — gesteld te houden of als ze die overschreden daarin terug te brengen komt 't in de eerste plaats aan op het vaststellen van de grenzen, d. w. z. op eene regeling der desadiensten die het regeeringsreglement dan ook heeft geboden. Verboden wordt in elke ordonnantie inmenging van europeesche of inlandsche ambtenaren met het doel om de gemeentelijke diensten uit te breiden of te verzwaren maar daartoe zullen ze dan toch moeten vaststaan, moeten zijn geregeld. Het locale onderzoek liep toch ook speciaal over de desadiensten die naar aller getuigenis zwaar blijven drukken op de bevolking en waarvan het de vraag blijft, door WISELIUS gesteld, of eenige afschaffing van andere diensten metterdaad effect hebben kan zoolang de door artikel 57 R R geëischte regeling ook van die persoonlijke diensten blijft ontbreken; het zaakkundige rapport van den controleur SCHMALHAUSEN is eveneens leerzaam en heeft terecht de aandacht getrokken en heeft de vraag naar de mogelijkheid eener algeheele afschaffing tegen hoofdgeld belangrijk verder gebracht; het werd in 1888 ter kennisneming gezonden aan alle ambtenaren van het binnenlandsch bestuur op Java en Madoera om hun voordeel te doen met de daarin

voorkomende wenken bij het locale onderzoek naar den omvang der diensten. Nu is men sedert overgegaan tot het maken van gewestelijke voorschriften om de desadiensten te houden binnen de grenzen die echter niet zijn gesteld; al die voorschriften zijn gemaakt door de hoofden van gewestelijk bestuur; hetzij men ze beschouwde als eene regeling, wat rechtens niet geoorloofd is om de uitdrukkelijke verklaring in elke ordonnantie opgenomen, hetzij als een zuiver gewestelijk belang, in beide gevallen had de macht die ze in 't leven riep eene andere moeten zijn; artikel 57 R R toch heeft opzettelijk het nemen van de maatregelen die betrekking hebben op de persoonlijke diensten opgedragen aan den gouverneur-generaal alleen, ook al gold het juist elk gewest in 't bijzonder en aan die strekking wordt niet voldaan indien voorschriften omtrent ééne categorie van persoonlijke diensten, de desadiensten, worden gegeven door andere autoriteiten. Als resident van Soerabaia heeft VAN REES in zijn vroeger aangehaald rapport van 1863 reeds allen nadruk gelegd op het feit dat men den omvang der belasting in arbeid van den inlander niet kan leeren kennen zonder grondige kennis ook van de desadiensten, een axioma maar dat terecht eens in herinnering werd gebracht. Ongeveer dertig jaren later heeft VAN DEDEM aangewezen dat de grens tusschen wat wij noemen gouvernementsdiensten en desadiensten wettelijk niet juist getrokken wordt en in de praktijk geheel willekeurig is, omdat wij wel dat onderscheid maken maar de inlander niet die ze praesteeren moet en vandaar de weinige ingenomenheid van VAN DEDEM met de laatste herzieningen. Het is wel te bejammeren dat VAN REES als gouverneur-generaal bij de door hem gemaakte herziening niet den stoot heeft gegeven aan de verwezenlijking van het doel in 1863 door hem aangewezen en ook dat VAN DEDEM zijne denkbeelden niet krachtiger heeft volgehouden bij de totstandkoming der laatste periodieke herzieningen. De minister BERGSMA heeft ook als zijne overtuiging uitgesproken dat de heerediensten moeten worden afgeschaft; bedoeling is afschaffing der zgn. gouvernementsdiensten tegen hoofdgeld, maar ook dan zal nog maar zeer partiëel zijn voldaan aan de bedoeling waarmede artikel 57 is opgenomen, want dan zullen daarnevens de cultuurdiensten en de desadiensten blijven voortbestaan en zal men dan niet eerst moeten overgaan tot herziening van de eerste, tot regeling van de laatste? Zal anders de maatregel tot afschaffing van slechts ééne categorie van persoonlijke diensten niet kunnen falen? De periodieke herzieningen van de laatste ordonnantiën zullen nu in het vervolg in verschillende jaren vallen; reeds kwam die in 1894 bij staatsblad no. 282 voor Kedoe op nieuw voor vijf jaren schier onveranderd tot stand en is daarin van trapsgewijze vermindering geen spoor integendeel is er bijgevoegd het transporteeren van verhardingsmateriaal maar zijn thans ook vrijgesteld zij die bij particuliere ondernemingen in vasten dienst zijn dus in vrijen arbeid werken, wat voor deze dienstplichtigen derhalve eene verbe-

tering is; van facultatieve afkoopbaarstelling, van een recht van afkoop, is ook daarin echter geene sprake. Zal aan de volgende herzieningen in de toekomst een gelijk lot te wachten zijn? Ik geloof het niet maar ben veeleer overtuigd dat de gouverneur-generaal van der Wijck, voor wien geene aangelegenheid het binnenlandsch bestuur rakende een geheim is, zijn naam zal verbinden aan maatregelen die het gewichtige onderwerp der persoonlijke diensten zal oplossen in den milden geest van artikel 57 van het regeeringsreglement en het doel van den wetgever, zij het spade, zal verwezenlijken. Al zou het bewind van een gouverneur-generaal zich door niets anders kenmerken dan door eene eindelijke oplossing van den gedwongen in den vrijen arbeid dan zou alleen hierdoor die bewindsman zich de diepgevoelde dankbaarheid verzekeren van de aan zijne bescherming toevertrouwde inlandsche bevolking, tot in verre latere geslachten.

Wat den toestand aangaat op de buitenbezittingen, artikel 57 R R is ook daar van kracht zoodat ook daar regeling en herziening geboden wordt van de persoonlijke diensten waartoe de directe onderdanen van het gouvernement knnnen gedwongen worden, daar waar wij rechtstreeks gezag uitoefenen, want in die rijken waar zelfbestuur gelaten is bestaat geene dienstverplichting aan het gouvernement en daar is artikel 57 om artikel 27 no. 2 R R niet van toepassing. Maar niet in alle gewesten van de buitenbezittingen, waar wij rechtstreeks besturen, bestaan heerediensten zoo b. v. niet in de afdeeling Banda van de residentie Ambon, in de gewesten Riouw, Westerafdeeling van Borneo behalve de afdeeling Montrado, Ternate, Timor en de Oostkust van Sumatra, en merkwaardig is het dat in het koloniaal verslag van 1891 erkend wordt dat in de landschappen ter Oostkust van Sumatra waar wij geen direct bestuur uitoefenen doch die onder eigen vorsten staan deze geene heerediensten afdwingen van hunne onderdanen; de inlandsche sultans daar toonen hun godsdienst te kennen en in praktijk te brengen. Waar ons gouvernement heerediensten vorderen kan worden deze derhalve ook beheerscht door artikel 57 maar desondanks kwamen daar eerst regelingen tot stand dagteekenende van 1857 en later die voortdurend in strijd met artikel 57 onveranderd werden gelaten twintig en dertig jaren en langer en het imperatieve voorschrift tot herziening om de vijf jaren werd door alle opvolgende bewindslieden geschonden; de herziening daar vooral had den grondslag van het regeeringsreglement in het oog behooren te houden, de trapsgewijze vermindering van de gedwongen persoonlijke diensten waarvan de druk op de bevolking van de buitenbezittingen verschillend is in de verschillende deelen; waar geene cultuurdiensten geëischt worden is de soort drukkender dan elders; soms is de druk dragelijk, soms uiterst zwaar; hier is bij een niet te groot aantal heerediensten de aard er van uiterst bezwarend terwijl

ginds weêr zoowel het aantal als de aard drukkend is en dubbel drukkend in streken waar de bevolking dun is; vermits behalve de gouvernementsdiensten ook moeten gepraesteerd worden kampong-, negorij- of soortgelijke diensten en ook diensten aan de hoofden en ook waar de koffiecultuur bestaat cultuurdiensten drukt de belasting in arbeid op de bevolking der buitenbezittingen gelegd ongelijk en over het geheel zwaar, in de residentie Menado loodzwaar. Waar de heerediensten geregeld werden op de buitenbezittingen daar geschiedde dit voor elk gewest en werd daar reeds van den aanvang af formeel gehandeld in overeenstemming met artikel 57 R R en werden daar de beide onwettigheden steeds voor Java begaan vermeden want daar zijn de regelingen altijd gemaakt bij koloniale ordonnantie en gewestelijk. Van het voor Java en Madoera geldende beginsel dat de dienstplichtigheid rust op den grond òf op den persoon naar mate van de adat zien we op de buitenbezittingen tal van afwijkingen voor verschillende gewesten waar de dienstplicht uitsluitend rust op den persoon. Pantjèn, sedert 1882 voor Java afgeschaft, treffen we in de buitenbezittingen hier en daar aan. Strafbedreiging op de weigering om in heeredienst uit te komen bestaat in de buitenbezittingen en is de bedreigde straf er overal dezelfde behalve in een deel. De regeling voor de Lampongs had plaats in 1866 en de eerste herziening, die volgens het regeeringsreglement om de vijf jaren moet plaats hebben, geschiedde in 1892 dat is zes en twintig jaren later; de beweegreden der ordonnantie in staatsblad no. 39 luidt leukweg „in voldoening aan artikel 57"; hier als elders in de buitenbezittingen zijn onze heerediensten de cauchemar van de bevolking; van elders komen er niet veel vrije arbeiders, die er komen zijn meest Bantammers uit oude relatie; wie 't maar eenigszins betalen kan koopt zich een Bantammer tot plaatsvervanger; 30 dagen gedwongen arbeid per jaar als maximum van alle werkbare mannen; geen maximum-afstand bepaald. Voor Benkoelen was eerst in 1869 voldaan aan den eisch door het regeeringsreglement gesteld ergo veertien jaren na de inwerkingtreding daarvan; die regeling is ruim twintig jaren later pas herzien bij staatsblad 1891 no. 107; als een bewijs hoe groot de afkeer der Benkoeleezen is van de heerediensten strekke dat het in één jaar is voorgekomen dat 977 veroordeelingen zijn uitgesproken tegen weigerachtige heeredienstplichtigen; ook in dit gewest stelt men tegen betaling vervangers maar de resident rapporteerde dat menigmaal de inlandsche hoofden de afkoopgelden eenvoudig in den zak staken en de bevolking dan toch gedwongen werd waartegen ze natuurlijk opkwam; dat misbruik wordt erkend; er wordt, zegt de minister van koloniën, tegen gewaakt zooveel mogelijk maar het is, troostelooze ontmoediging, niet altijd tegen te gaan! Die erkentenis maakt in een staatsstuk als het koloniaal verslag een diep treurigen indruk. De bevolking is de dupe. Het denkbeeld tot afkoopbaarstelling wordt voorloopig nog in beraad gehouden wat zeker verband houdt met de opmerking van den resident dat de

schaarschte aan vrije arbeiders moeielijkheden zou opleveren voor het gouvernement; zoodat de bevolking dan maar moet blijven gedwongen worden ondanks haar duidelijk gebleken tegenzin en ondanks haar neiging tot afkoop, waarmede ze zoo bedrogen uitkwam; hier kunnen tot 42 dagdiensten per jaar geëischt worden; geen maximum-afstand is bepaald. — De voor Sumatra's Westkust van kracht zijnde regeling is nog altijd die van 1877 staatsblad no. 248 in verband met proefregelingen die in 1881 en 1883 bij gouvernementsbesluit werden vastgesteld en die volgens den gouverneur van dat gewest goed werken; in Tapanoeli heeft de zeer dun gezaaide bevolking een uitgebreid wegennet te onderhouden en door de hevige bandjir's wordt telkens zware schade toegebracht aan de bruggen en duikers, die de schaarsche bevolking in gedwongen arbeid kan herstellen; soms wordt den inlanders eene schamele tegemoetkoming verstrekt om eten te kunnen koopen; soms krijgen ze hulp van dwang-arbeiders met wie dan de vrije bevolking in Tapanoeli op één lijn staat. Van zware heerediensten kan ook de bevolking in de Padangsche bovenlanden en van Priaman medespreken; bij hen blijft de herinnering levendig aan de uiterst zware gedwongen diensten tot herstelling van de door hevige bandjir verbroken communicatie in de Anei-kloof; wie eenigszins kan betaalt een plaatsvervanger met 40 à 60 cent per dag; het gouvernement betaalde bij de evengenoemde urgente reparatie ter tegemoetkoming 15 cents aan een dienstplichtige; in één adem deelt het koloniaal verslag van 1894 dit mede, als om de tegenstelling sterk te doen uitkomen. Voor Sumatra's Westkust komen de gedwongen diensten aan de gouvernementskoffiecultuur nog daarbij. Het mag verwacht worden dat de in 1892 bevolen onderzoekingen zullen kunnen leiden tot het breken met een stelsel dat de welvaart der bevolking van dit belangrijke gewest belemmert en er niet toe medewerkt hare aanhankelijkheid te doen toenemen. — In de residentie Palembang werd eerst in 1878 d. i. 23 jaren na de inwerkingtreding van het regeeringsreglement tot regeling overgegaan bij staatsblad no. 33; ze is tot nu toe niet herzien; in het begin van 1893 werden twee controleurs in dat gewest dienende belast een onderzoek in te stellen; dit heeft reeds aan het licht gebracht dat andere of meerdere diensten ten behoeve van het gouvernement gevorderd werden dan de ordonnantie toestaat; natuurlijk, want waar controle ontbreekt en de door de wet in artikel 57 voorgeschreven periodieke controle door herziening eenvoudig wordt nagelaten gedurende eene reeks van jaren, daar kan heel spoedig willekeurige beschikking ontstaan. Aan den onwettigen toestand werd niet zoodra deze bleek maar gaandeweg een einde gemaakt. Ook voor dit gewest is de eerste herziening in overweging niet vijf, maar zeventien jaren na de regeling. Op de hoofdplaats werd in 1877 ingevoerd een hoofdgeld van *f* 3 voor inlanders en oostersche vreemdelingen doch sedert de laatste jaren was er moeite met de inning en het koloniaal verslag van 1891 weet dit

aan een lijdelijk verzet van de bevolking en toen werden speciale ambtenaren toegevoegd aan den resident voor de inning; het gaat thans iets beter. Om de groote oppervakte van het gewest met de tallooze waterwegen en de niet dichte bevolking zijn de heerediensten erg drukkend. — Op Banka vooral is de druk zeer ongelijkmatig en moet de bevolking van het eene district b. v. Koba driemaal meer arbeid praesteeren dan die van andere districten als Toboali en Soengeislan; de eerste regeling geschiedde in 1868, de herziening daarvan drie en twintig jaren later in 1891 bij staatsblad no. 171 en deze breidde de gedwongen diensten uit met het herstel en onderhoud ook van bruggen en duikers; slechts voor enkele categorieën van diensten is een maximum-afstand vastgesteld van 8 sumatra-palen; 42 dagdiensten kunnen gevorderd worden. — Op Billiton drukken de heerediensten ook zeer ongelijk omdat daar de dichtheid der bevolking zoo uiteenloopt; hier komt veel plaatsvervanging voor; de eerste regeling dagteekent van 1878 en stelde zware eischen; ze werd zestien jaren later herzien bij de ordonnantie in staatsblad 1894 no. 186 die maar weinig vermindering heeft aangebracht; onder de daarin opgenoemde gedwongen diensten zal men niet vinden genoemd het bezetten der wachthuizen; dat komt hier vandaan dat die tot de gemeentediensten gerekend worden die immers niet geregeld worden al zijn het evenzeer persoonlijke diensten; het bezetten der wachthuizen in heeredienst geschiedt op Billiton zelfs over dag ter wille der veiligheid speciaal van het brievenvervoer dat ook in heeredienst geschiedt evenals het transport van gouvernementsgoederen en gelden. — Voor de Zuider- en Oosterafdeeling van Borneo had de eerste regeling plaats bij staatsblad 1879 no. 92 en werden een groot aantal diensten geëischt waaronder ook voorkomen de kemitdiensten ten behoeve van inlandsche hoofden in de afdeelingen Amoentai, Martapoera en Bandjermasin; de bevolking koopt deze op de adat gegronde diensten van haar hoofden af gewoonlijk voor 40 cents per dagdienst en voor de inning hiervan verleenen de europeesche ambtenaren hunne tusschenkomst en ook voor de uitkeering aan die hoofden als djacsa's, districtshoofden, penghoeloe's die deze afkoopgelden beschouwen als een noodzakelijken bijslag op hun bezoldiging van het gouvernement; voor de afschaffing dier kemitgelden zoekt men naar een aequivalent tot verhooging dier bezoldigingen en als dat gevonden is zal de eerste herziening vermoedelijk in overweging worden genomen. — In de Westerafdeeling van Borneo bestaan gedwongen diensten voor de chineesche bevolking van Montrado krachtens staatsblad 1857 no. 67 en zijn in 1884 bij staatsblad no. 60 strafbepalingen gemaakt tegen onwil of nalatigheid in het verrichten van den gedwongen arbeid; in de regeling van 1857 die bij gouvernementsbesluit tot stand kwam is sedert geene verandering gebracht. Voor de residentie Bali en Lombok zijn in 1883 no. 38 voor de inlandsche bevolking der afdeelingen Boeleleng en Djembrana de persoonlijke diensten geregeld die daar

een zeer groot aantal categorieën bedragen van allerlei aard; noch maximum-afstand noch maximum aantal dagen is vastgesteld doch de resident zegt dat de gedwongen arbeid beperkt wordt tot „het hoogst noodige"; 't ontbrak er nog maar aan dat men het noodige overschreed! maar cijfers worden niet gegeven zoodat ten aanzien dier beide afdeelingen schier alles omhuld is en in het duister ligt. Eene herziening wordt thans na twaalf jaren voorbereid. — Wat betreft Celebes en onderhoorigheden moet men onderscheiden 1° de hoofdplaats Makassar met de daartoe behoorende buitenwijken nl. de onderafdeeling Makassar 2° het overige gouvernementsgebied; sub 1° werd in 1891 besloten tot afschaffing van alle heerediensten en tot invoering van een hoofdgeld van *f* 5 's jaars; sub 2°, de heerediensten werden voor de overige gedeelten in 1891 bij staatsblad no. 113 herzien waarmede het gouvernementsbesluit in bijblad no. 4658 verband houdt als rakende de uitvoering dier herzieningsordonnantie; de eerste regeling was van het jaar 1868; een zeer groot aantal verschillende soorten van diensten waaronder ook pantjèn zijn daar vastgesteld; maximum 42 dagen arbeid en 8 palen afstand; wat er bij de herziening in 1891 wegviel zooals de bediening der overvaarten werd al feitelijk sedert lang niet meer gepraesteerd; aanleg en onderhoud van duikers kwam er bij; van trapsgewijze vermindering geen spoor na 23 jaren waarin de periodieke herziening, door het regeeringsreglement geboden, al viermaal was verwaarloosd; de regeering heeft die herziening genoemd „eene nieuwe vollediger regeling"; voelde ze niet dat ze daarmede in botsing kwam met artikel 57 R R? — In het gewest Amboina bestaan heerediensten alleen niet voor de afdeeling Banda; elders werden ze in 1869 geregeld en in 1892 bij staatsblad no. 67 voor het eerst herzien; twee categorieën van diensten worden gevorderd; maximum 36 dagen arbeid en 8 palen afstand; aan een ingeslopen misbruik hierin bestaande dat het overbrengen van dienstbrieven van de eene negorij naar de andere in heeredienst werd gelast is een einde gemaakt; de onwettige vordering leidde niet tot eene strafvervolging maar sedert 1 Januari 1890 zijn vaste postloopers in dienst gesteld. — De residentie Menado moeten we splitsen in de Minahassa en Gorontalo; voor de eerste de Minahassa waren de heerediensten pas geregeld in 1870 bij staatsblad no. 85 en deze regeling werd herzien bij ordonnantie van staatsblad 1881 no. 193 terwijl voor Gorontalo geldt de ordonnantie van staatsblad 1889 no. 250; het rapport van den regeeringscommissaris GALLOIS in 1891 uitgebracht, en waarop ik bij artikel 27 de aandacht vestigde, constateerde dat schier overal belangrijke afwijkingen plaats hadden en de ordonnantiën eenvoudig niet werden opgevolgd evenmin de voorschriften in bijblad no. 3838 tot uitvoering gegeven; het maximum van 36 dagen werd willekeurig overschreden; aan den bepaalden maximum-afstand van 8 palen stoorde men zich niet; de beschikking over den gedwongen arbeid was willekeurig, de controle slecht; dit alles kan men lezen in het koloniaal verslag van 1892; het rapport-

GALLOIS toonde aan hoe de befaamde negorij- en pinontoldiensten, de regeling waarvan artikel 57 ook gebiedt omdat het persoonlijke diensten zijn doch die wij maar altijd door niet regelen, bleken zeer drukkend te zijn; daarbij kwam de gedwongen arbeid aan de koffiecultuur; er bleek dat in één jaar geëischt waren voor de koffiecultuur tot 60 dagen toe, voor negorijdiensten tot 80 dagen, voor de zgn. gouvernementsdiensten meer dan het dubbele van het wettelijk maximum nl. tot 80 dagen, zoodat van de 365 dagen in dat jaar ± 220 in heeredienst was uitgekomen en geheel om niet, want de arbeid in de koffietuinen was tevergeefs omdat ze alstoen schier niets opleverden; er waren eigenmachtig willekeurige regelingen gemaakt, in strijd met de ordonnantiën, door het toenmalige bestuurshoofd dat genoodzaakt werd 's lands dienst te verlaten; zijn opvolger wachtte de schoone taak het gewest en de bevolking te apaiseeren; wat ons onderwerp aangaat is van den tegenwoordigen bezadigden resident, die zijne bevolking kent van jongs af, de stipte nakoming der wet te wachten; in 1893 werd door hem eene beperkte regeling gemaakt van de negorij-, de pinontol- en de toeloengandiensten; in 1894 kwam bij ordonnantie in staatsblad no. 168 opnieuw dus eerst na twaalf jaren de herziening tot stand; ware aan het regeeringsreglement voldaan dan zou al in de periode tusschen 1882 en 1887 licht zijn opgegaan over de misstanden in de Minahassa; bij de laatste herziening in 1894 zijn twee soorten van heerediensten vervallen: het vervoeren van gevangenen en het bewaken der districtsgevangenissen doch overigens is de toestand bestendigd ook wat betreft de befaamde negorij- en pinontoldiensten van eene regeling van welke persoonlijke diensten de ordonnantie zich ondanks artikel 57 R R ook nu weder uitdrukkelijk heeft onthouden; de afschaffing der persoonlijke diensten in dat gewest tegen een matig hoofdgeld, ook al is het bedrag niet geheel toereikend om den vrijen arbeid te betalen, is na al de wederwaardigheden door de christenbevolking daar in de Minahassa ondervonden een onafwijsbare plicht en in afwachting der vervulling daarvan had eene facultatieve afkoopbaarstelling tegelijk met de verhooging van den koffieprijs tet *f* 25 per pikol reeds sedert 1893 moeten zijn ingevoerd. Een wijs beleid dwingt tot afdoende maatregelen, niet langer tot palliatieven.

De tocht over de buitenbezittingen bleek niet bijzonder verkwikkelijk waar het betrof den blik te slaan op den dwang tot het om niet verleenen van arbeid, het eenige wat zoovelen daar productief kunnen maken, de arbeid hunner handen en die door eene ongelijk drukkende, zware belasting getroffen blijft. Waarlijk het is hoog tijd dat artikel 57 R R daar stipt wordt nageleefd; dat aan doel en strekking er van eindelijk worde voldaan voor Java en Madoera maar ook en niet het minst voor de Buitenbezittingen waar bovendien nog zooveel te doen overblijft.

---

## Artikel 58.

**De Gouverneur-Generaal zorgt, dat in Nederlandsch-Indië geene belastingen geheven worden dan die bij algemeene verordeningen zijn bepaald.**

---

Het sobere arikel 58 vormt de eenige grondslag voor het belastingwezen in N.-I.; ik zeg belasting*wezen* want van een belasting-*stelsel* als zoodanig, rustende op vaste grondslagen waarop van de ingezetenen belastingen mogen worden geheven, is geene sprake; trouwens in Nederland bestaat evenmin een afgerond belastingstelsel al nadert men daar meer tot de verwezenlijking er van; maar vooral in Indië is het belastingwezen eene zaak van opportuniteit; de hand doet wat ze vindt te doen; men belast wat op zeker tijdstip geacht wordt baten voor de schatkist te kunnen afwerpen; in de toepassing van de belastingen heerscht in Indië echter een meer gelijkmatige druk dan in Nederland omdat hier de controle zooveel gemakkelijker is. Ik zal niet behoeven op te merken dat èn tijdens de compagnie èn tijdens de perioden na haar verscheiden de financiën de spil waren waaromheen het bestuur zich wentelde, vooral ook onder Daendels voor wiens heffingen eigenlijk niemand veilig was en wiens handelingen te dezen aanzien de zwartste bladzijden vormen van dat toch al niet heldere tijdvak; indien Raffles' bestuur langer geduurd had dan zou zijn belastingstelsel gebaseerd zijn geweest op den vrijen handel, op de ontwikkeling der hulpbronnen van het land door vrijheid ten bate van de inlandsche bevolking en al dadelijk brak hij met een vermolmd stelsel, tot dusver het credo van belastingheffing; de hervormingen door hem ingevoerd of liever de maatregelen door hem genomen zijn de grondslagen gebleven waarop later is voortgebouwd; de commissarissen-generaal hebben hier oppermachtig belastingen ingevoerd of bestaande behouden; zij hadden de handen geheel vrij maar van een leidend beginsel, gegrond op kennis der zeden en rechtsbegrippen van de deelen der maatschappij die men met belastingwetten gaat begiftigen, vinden we geen spoor; zuivere opportuniteit ook toen en de vruchten die het gevolg hiervan waren kregen hunne wettige sanctie door artikel 73 van het regeeringsreglement van 1818; goed of kwaad, passende of niet passende in het kader waarvoor ze bestemd werden, alle belastingen zooals die door de commissarissen-generaal waren geregeld, werden door dat artikel

bekrachtigd niet alleen maar, heilige eenvoud, er werd in gedecreteerd dat ze zouden blijven bestaan! verbeeld u eene fundamenteele wet die bestaande belastingen perpetueel maakt, er het cachet van onveranderlijkheid op drukt, waar juist de belastingwetgeving in de eerste plaats voortdurend voeling moet blijven houden met de maatschappelijke ontwikkeling en met het zich steeds wijzigende maatschappelijk verkeer. De waarborgen waarmede belastingheffingen plegen te worden omgeven ontbraken geheel; was eerst het welmeenen van de commissarissen-generaal de grondslag geweest, artikel 74 R R 1818 wees als grondslag aan het welmeenen van de indische regeering toen nog collegiaal uitgeoefend; dat regeeringsreglement wijdde een heel hoofdstuk aan „de financiën en derzelver beheering” en het tiental artikelen waaruit het bestond zijn even zoovele curiosa in de kunst om met veel woorden niets te zeggen, eene kunst waarin onze vaderen het ver hadden gebracht; niets zeggende phrasen zijn 't; het reglement van 1827 bevatte ook een hoofdstuk over de financiën en belastingen, maar was tot dusver het welmeenen der uitvoerende macht de grondslag voor invoering of wijziging van belastingen, nu werd in artikel 76 het recht van belastingheffing en van intrekking van belastingen door de indische regeering gebonden aan de voorwaarde eener voorafgaande machtiging des Konings; zonderlinger bepaling dan die van artikel 79 is haast niet denkbaar en op grond van het tweede deel had onder vigeur van dat reglement iedereen zich aan de betaling van belasting kunnen onttrekken! Ook het reglement van 1830 bevatte nog een geheel hoofdstuk over de financiën maar het recht van belastingheffing had nu tot grondslag eene publicatie van de indische regeering waartoe in gewone omstandigheden de toestemming des Konings noodig was, anders niet en vermits het oordeel wanneer buitengewone omstandigheden zich voordeden die de koninklijke machtiging konden doen ontberen aan den gouverneur-generaal toekwam berustte het recht eigenlijk uitsluitend bij de indische regeering die onder nadere goedkeuring belastingen kon intrekken en wijzigen; zoowel met de oude bestaande als met nieuw in te voeren belastingen kon de regeering dus handelen zooals zij verkoos; deze regeling werd gehandhaafd in 1836 en bleef dus van kracht tot aan het tegenwoordige regeeringsreglement. In alle vroegere reglementen waren de organisatiën het financiewezen betreffende onaantastbaar gemaakt en verandering daarin was uitdrukkelijk voorbehouden aan het opperbestuur; daarbij kwamen nu in 1836, naar aanleiding van de geschillen met Engeland, de voorschriften omtrent de tarieven van in- en uitvoer die evenmin op eigen gezag door de indische regeering mochten worden veranderd en welk voorschrift in 1854 door artikel 129 nog is verscherpt, dat om de redenen bij dat artikel te ontwikkelen eene wet vordert voor de tarieven van in- en uitvoer. Het regeeringsreglement van 1854 brak met de tot dusver gevolgde indeeling en volgde meer die van de

grondwet; de regeering stelde in het Ie ontwerp een artikel voor van dezen inhoud: „Geene belastingen mogen geheven worden dan uit krachte van eene wet of ordonnantie." Ergo alleen de rijkswetgever en de gouverneur-generaal zouden bevoegd zijn tot regeling der belastingen in N. I; op de koloniale ordonnantie zou echter het opperbestuur door artikel 20 R R invloed hebben kunnen uitoefenen doch principiëel zou het recht van belastingheffing berusten bij die twee machten en invoering van belastingen bij koninklijk besluit zijn uitgesloten maar de kamer, belust op uitbreiding van den invloed der rijkswetgevende macht op het koloniaal bestuur, stelde den eisch dat alleen de wet grondslag wezen zou van elke belasting waarvan het gevolg was dat de regeering, der kamer te slim af, haar voorstel wijzigde en de neutrale term algemeene verordening aannam waardoor in plaats van twee koloniale wetgevers alle drie zouden bevoegd zijn; het beginsel der onaantastbaarheid van de bestaande belastingen bleef door artikel 24 gehandhaafd. Artikel 58 werd zooals het thans luidt zonder discussie aangenomen. Vaste regelen voor de grondslagen der belastingen in N. I. bestaan niet maar toch komen enkele factoren in aanmerking waarop bij invoering, wijziging of intrekking moet worden gelet wat de formeele zijde aangaat: 1°. moet elke belasting na 1855 berusten op wet, koninklijk besluit of koloniale ordonnantie; ze zijn sedert bij ordonnantiën tot stand gekomen; 2°. buitenwerkingstellen of intrekken van belastingen die op 1 Mei 1855 bestonden kan als regel alleen geschieden door den Koninklijken opperbestuurder en alleen in dringende omstandigheden door den gouverneur-generaal met gebruikmaking van artikel 24 en met het gevolg daaraan in artikel 26 verbonden; 3°. in de wijze van belastingheffing door het stelsel van verpachting kan ook alleen door het opperbestuur verandering worden gebracht tenzij onder dezelfde voorwaarde als daareven; 4°. belastingen bij koloniale ordonnantie ingevoerd na 1 Mei 1855 kunnen ook bij koloniale ordonnantie worden gewijzigd; 5°. krachtens machtiging in April 1893 door het opperbestuur verleend is de gouverneur-generaal bevoegd verklaard om in belastingregelingen, ingevolge koninklijke machtiging vastgesteld, op eigen gezag wijzigingen te maken mits de aard der belasting noch de opbrengst er door veranderd wordt; 6°. wijziging of intrekking van welke belasting ook en door wien ook ingevoerd treden niet in werking dan met den aanvang van het nieuwe dienstjaar, dit laatste krachtens artikel 19 der comptabiliteitswet; de invoering kan op elk tijdstip plaats hebben in den loop van een dienstjaar; 7°. door het gemis eener bepaling als die van artikel 175 van de grondwet is het mogelijk dat op het stuk van belastingen in Indië wel privilegiën worden verleend; als voorbeelden hiervan zie men de ordonnantie van staatsblad 1888 no. 152 en vooral die van staatsblad no. 1892 no. 266 waarop ik bij de verpondingsbelasting terugkom.

De koloniale instellingen kennen twee hoofdsoorten van belastingen, in arbeid en in geld; de eerste werden behandeld bij

art. 57 R R; de laatste ressorteeren onder verschillende departementen van algemeen bestuur; onder het departement van binnenlandsch bestuur zooals de landrente, onder dat van marine zooals de haven- en ankeragegelden; de overige onder dat van financiën. De wijze van heffing is tweeërlei: door verpachting en door directe perceptie door ambtenaren. Het opiummiddel van inkomsten is geene belasting maar een monopolie dat de staat zich voorbehoudt door uitdrukkelijk verbod van den aanplant van papaver in heel N. I. en van den invoer van ruwe en bereide opium anders dan door het gouvernement dat het opium in Bengalen en in de Levant koopt, in N. I. invoert en daar het debiet in 't klein verpacht en het gekochte opium alleen aan de pachters verstrekt. Het zout is evenmin eene belasting maar ook een monopolie waarbij het gouvernement het aanwinnen van zout op Madoera exploiteert en zelf door zijn ambtenaren in het klein doet verkoopen. Van beide zeer belangrijke monopoliën zwijgt het regeeringsreglement terwijl ze vroeger daarin nadrukkelijk werden gehandhaafd, waardoor thans het behoud dier monopoliën niet bij de fundamenteele wet is gedecreteerd. Welke de belastingen zijn toont de wet op de middelen aan en deze nu worden of direct geheven of door verpachting, waarom men de belastingen moet splitsen in verpachte en nietverpachte. Het stelsel van verpachting van belastingen is een middeneeuwsch stelsel in strijd met gezonde beginselen van staathuishoudkunde, in alle beschaafde staten verlaten, door ieder oeconomist veroordeeld; het is een stelsel dat, zooals VISSERING ons leerde, den druk op de belastingschuldigen verzwaart, ten nadeele strekt van de schatkist en enkel ten voordeele van den pachter en nooit heb ik de waarheid dier woorden zoo volkomen begrepen als door de ervaring hier verkregen; dat men het stelsel na 1854 behalve voor den opium- en zoutverkoop ook heeft behouden voor enkele belastingen liet zich wellicht verklaren op een tijdstip dat de organisatie van een corps belastingambtenaren tot eene directe heffing voor een zoo uitgebreid territoir aanvankelijk aan bezwaren onderhevig was èn door gebrek aan daarvoor geschikt personeel èn door de kosten van perceptie, maar dat tot dusverre dat pachtstelsel voor belastingen nog altijd is bestendigd kan er thans niet meer door; dat een bewindsman huiverig is om voor en aleer de opiumverkoop *en détail* op zoodanige vaste grondslagen gevestigd is dat deze de heillooze verpachting van dien verkoop kan vervangen, laat zich om de millioenen die er voor de schatkist bij betrokken zijn nog wel van dat standpunt verklaren, maar ook van dat standpunt alleen ofschoon de erkentenis ook door een bewindsman, door VAN DEDEM in de zitting der eerste kamer van 28 Juli 1893 afgelegd „dat de pacht is een *imperium in imperio*, dat zij eene massa corruptie kweekt en niet zelden terrorisme aan de bereiking van haar doel dienstbaar maakt, in één woord dat zij eene groote schaduwzijde van ons bestuur vormt" eene erkentenis die ieder

onpartijdige geheel moet onderschrijven, een krachtige wenk behoorde te zijn om het standpunt van angst voor risico der opiumbaten zoo snel mogelijk te verlaten; edoch waar deze toelichting betrekking heeft op de belastingen die door artikel 58 worden beheerscht daar moet ze daartoe worden beperkt en moet een onderwerp als het opiummiddel, hoe belangrijk ook en van hoe groote beteekenis voor ons bestuur en voor de inlandsche maatschappij waarin het zoo onberekenbaar veel materiëel en moreel nadeel sticht, hier verder buiten beschouwing blijven. De belastingen die verpacht worden zijn op Java en Madoera andere dan op de buitenbezittingen. Onder die verpachte belastingen zijn er die algemeen voor heel Java gelden zoo als de slachtpacht en de pandjeshuizen; andere als de speelpacht voor Batavia, Semarang en Soerabaia; eene andere als de verpachting van den verkoop van javasche en chineesche tabak voor de residentiën Batavia, Bantam en Krawang; andere voor een enkel gewest als de verpachting van het recht tot het geven van licentiën voor wajangspelen in de residentie Batavia; en soms voor enkele streken alleen als de pacht van de opbrengst der duizend-eilanden. Waarom nu deze en andere belastingen worden verpacht en waarom ze niet door directe heffing worden geïnd blijkt niet en er moeten dan toch deugdelijke argumenten bestaan om de abnormaliteit van belastingverpachting maar steeds te doen voortbestaan edoch er wordt niet naar gevraagd, en jaar in jaar uit blijft ze bestendigd; er zijn onder die verpachte belastingen die slechts zeer geringe baten afwerpen, en eene, de pandjespacht, die een factor is tot steeds voortwoekerende verarming der bevolking; terwijl de belasting op overvaarten en bruggen bepaald belemmerend werkt en in sommige gevallen niet te rijmen is met het verbod der tweede alinea van artikel 60 R R, en eene andere als de slachtpacht wordt deels verpacht deels direct geïnd; die zoogenaamde kleine verpachte middelen dagteekenen nog van vroeger en de opbrengst is ruim drie millioen 's jaars en toenemende; de voorwaarden van verpachting worden jaarlijks daarvoor vastgesteld; het voordeel voor de schatkist is 't meest betrokken bij de slachtpacht, de pandhuizen, de speeltafels; pachters zijn in den regel alleen chineezen. Eene korte toelichting van die op Java verpachte belastingen volge; ze zijn 1°. de slachtpacht dat is verpachting van het recht om vergunningen, licentiën in de praktijk geheeten naar het gebruik om vreemde benamingen te bezigen in plaats van de zuivere nederlandsche, af te geven tot het slachten van vee of tot den uitvoer daarvan; de verpachting geschiedt voor ieder gewest op Java en Madoera behalve voor de Preanger-regentschappen waar de tusschenkomst van een pachter gelukkig niet bestaat; de belasting is eene vrij aanzienlijke en neemt jaarlijks toe; ze werd voor 1895 geraamd op *f* 1.348.000; ze drukt natuurlijk het vleeschdebiet en het slagersbedrijf ook in verband met de hooge kosten voor de keuring van elk te slachten beest, die als emolumenten genoten worden niet door 's lands kas maar door de bezoldigde keurmeesters; de pachter mag geene licentie afgeven als hij twijfelt of de

aanvrager wel de eigenaar is van het vee maar hij twijfelt nooit en geeft ze gaarne af, hoe meer hoe liever, want dat is juist zijn winst en hij twijfelt ook niet al is het vrij duidelijk na te gaan dat het vee door diefstal is verkregen, die groote en jammerlijke plaag der bevolking; — 2° de pandhuizen; het recht om geld te schieten op pand tegen interest wordt verpacht; 't is eene treurige belasting, ook in de geschiedenis berucht; de verpachting is altijd eene bron geweest van de ergste misbruiken; in 1870 werd ze opgeheven door de aanneming van een amendement van den afgevaardigde NIERTRASZ met groote meerderheid; de kreet: weg met die schandpacht! was algemeen en vond haar grond in de schandelijke praktijken en knevelarijen van de chineesche pachters; tien jaren later dook ze weêr op en komt sedert getrouw op de begrooting voor; het was natuurlijk wel zoo gemakkelijk maar weêr te gaan verpachten dan de zaak zelve ter hand te nemen en op het voetspoor der gemeentelijke lombard-instellingen in Nederland tot eene behoorlijke regeling over te gaan, waarvan men de navolgenswaardige voorwaarden daar maar voor het nemen had; het is zeer te betreuren geweest dat de kamer in 1880 haar veto niet heeft uitgesproken over de wederinvoering dier schandpacht; de inlandsche bevolking kwam toen weêr *à la merci* van gewetenlooze pachters, de knevelarijen kregen weêr vrij spel en de kwade praktijken namen zoozeer toe dat de gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK in 1891 en zijn opvolger VAN DER WIJCK in 1894 zich genoodzaakt zagen om door eene herziening van het reglement op de pandhuizen althans eene poging te wagen om eenige waarborgen voor de pandgevers, arme kleine lieden vaak wel gedwongen hun lijfgoed en sieraden te verpanden uit nooddruft, in het leven te roepen tegen de woekerzucht der pachters die hunne ongeoorloofde winsten zoeken in de berekening van onwettige renten; in de teruggave van goederen van mindere waarde dan de beleende, wat om de uniformiteit der voorwerpen bij de inlanders in gebruik zoo gemakkelijk is; in het terughouden van waardige pandgoederen onder voorwendsel dat de termijn van inlossing verstreken is; in het zich op de vendutiën van niet- ingeloste pandgoederen voor een appel en ei meester maken van die panden door het weren van bieders en mededinging; de poging tot verscherping der bepalingen was zeker loffelijk maar afdoende even zeker niet want de controle is zoo goed als nihil; de kwade praktijken bij deze pacht zullen eerst een einde nemen met de verdwijning der pacht; zoo ooit dan is hier de herinnering aan den plicht bij artikel 55 R R opgelegd noodzakelijk, bij eene zaak die zoo ingrijpt in het volksleven en waar het gouvernement bezig is zelf opium te slijten in het klein aan de consumenten daar is het nog urgenter het beheer der pandhuizen zelf te gaan voeren; opium schuift lang niet iedereen, goddank! maar bijna iedereen in de lagere volksklasse is vaak gedwongen om goederen te beleenen; de belasting is voor heel Indië op slechts *f* 728800 geraamd bij verpachting; de voordeelen der pachters zijn zeer aanzienlijk; de nadeelen, moreele en materiëele, voor de bevol-

king zijn nog aanzienlijker; een voortdurend en streng optreden tegen de clandestiene pandhuizen, die even welig tieren, is een niet minder gebiedende eisch; — 3° de verpachting der chineesche dobbelspelen, de pho en topho, door de europeanen gewoonlijk de toptafels genoemd, zeer oneigenaardig als men let op de beteekenis der chineesche woorden; aan die speeltafels, waarbij men niet denken moet aan weelderige inrichtingen maar waar de speelzucht naakt en ruw zich openbaart in eene armoedige omgeving, mogen alleen chineezen boven de 16 jaren dobbelen, dat beteekent dan dat inlanders en zelfs europeanen het niet zelf kunnen doen maar door tusschenkomst van chineezen spelen, waartoe vele handlangers van de pachters opwekken; opium mag daar niet gebruikt worden; geen opium aan de speeltafel, geen spel in de opiumkit is het beginsel onzer bestuursinstellingen; eene speciale vergunning tot het houden van eene speeltafel aan huis bij chineezen kan de pachter afgeven; — 4° niet minder afkeurenswaardig is de tabakspacht in de residentiën Batavia, Bantam en Krawang, die nog altijd gehandhaafd blijft. De verpachting der andere kleine middelen brengt geringe voordeelen op. Van de verpachte middelen op de buitenbezittingen is het opium het voornaamste; in 1852 was de opbrengst 1 $^{1}/_{2}$ millioen, waarmede BAUD al erg ingenomen was; ze wordt thans geraamd op ruim 3 $^{1}/_{2}$ millioen; de opiumpacht brengt dus op Java veel meer op waarvan de oorzaken zijn dat op de buitenbezittingen het opiummisbruik niet zoo wortel heeft kunnen schieten als op het gouvernementsgebied van Java en ten andere dat de bevolking van verschillende streken zich meer overgeeft aan misbruik van door de europeanen ingevoerde sterke dranken die het opium daar sedert lang eene toenemende concurrentie aandoen, want de daar bestaande verpachting tot verkoop van arak, sagoweer en alcoholische dranken vermeerdert steeds; de slachtpacht van rundvee is daar gering, die van varkens des te aanzienlijker om de grootere agglomeratiën van chineezen op de buitenbezittingen, waardoor ook de chineesche dobbelpacht daar veel opbrengt, voor welke sedert 1892 eene speciale regeling is gemaakt voor Celebes waar behalve het pho-spel nog een tiental andere dobbelspelen zijn vastgesteld bij het reglement op die spelen in staatsblad 1891 no. 196; met deze verpachtingen is daar de pandjespacht overal geldig; bovendien zijn daar enkele pachten voor bepaalde gewesten zooals de goudmijnen op Borneo, waarvan men zich echter geen groot denkbeeld moet maken, ze brengt ± *f* 5.800 op; de pacht tot verkoop van sirih geldt enkel voor Celebes; de verpachting van invoer en verkoop van zout, van het inzamelen van boschproducten, alleen voor Sumatra's Oostkust en enkele andere die uit het hoofdstuk der middelen blijken.

Van de niet-verpachte belastingen, die dus door directe perceptie worden geïnd, bekleeden de in- en uitvoerrechten de eerste plaats; eene bespreking van dit belangrijke middel, belangrijk om de historie èn om aard èn strekking, vindt hare plaats bij de toelichting op artikel 129 RR; bij deze belastingen staan we niet meer op den

middeneeuwschen bodem van verpachting en van middelen tot dekking die aan een vroeger tijdperk doen denken en op hollandsche leest werden geschoeid als licentiën, pandhuizen, tollen, overvaarten en andere. Ook bij de niet-verpachte belastingen hebben we op te merken dat daaronder zijn die òf voor geheel Indië van kracht zijn òf alleen voor enkele gedeelten van het gebied, voor bepaalde gewesten of plaatsen of voor eene enkele streek. Na de in- en uitvoerrechten zijn voor de schatkist de belangrijkste niet-verpachte belastingen in deze volgorde: de bedrijfsbelasting; de verpondingsbelasting; de zegelbelasting en het recht van overschrijving; de patentbelasting; de personeele belasting; de belasting op openbare verkoopingen; de rijtuigenbelasting; de korte toelichting waar noodig ook van de speciaal voor de buitenbezittingen bovendien bestaande belastingen, zal leeren op wie ze toepasselijk zijn, hetzij op alle ingezetenen, hetzij op europeanen, hetzij op inlanders alleen.

De bedrijfsbelasting is eene van engelschen oorsprong; in verband met het door RAFFLES ingevoerde revenue-system waarvan de landrente de type was die geheven werd van de landbouwers stond de *tenement-tax* drukkende op de niet-landbouwers; die tax moest worden opgebracht als „a small rent for the ground on which their houses stand"; na RAFFLES werd deze belasting genoemd huistaks, later vervormd tot eene bedrijfsbelasting; de vraag ontstond nl. of tegelijk verponding en huistaks kon geheven worden en deze vraag hakte DU BUS door, die besliste dat de huistaks was eene bedrijfsbelasting die dus niet onthief van de betaling der verpondingsbelasting en de oostersche vreemdelingen werden nu weder er aan onderworpen als onder RAFFLES want na hem hadden de commissarissen-generaal de huistaks alleen op de inlanders toepasselijk gemaakt en de oostersche vreemdelingen een hoofdgeld doen betalen. De naam huistaks bleef echter bestaan tot 1837 toen hij plaats maakte voor den naam bedrijfsbelasting. DUIJMAER VAN TWIST schafte de passerbelasting af als in strijd met artikel 60 alinea 2 R R doch de bedrijfsbelasting werd toen aanzienlijk verhoogd en werden klassen aangenomen die weêr in 1857 vervielen, toen ook de regeling der belasting gewijzigd werd, die vervangen werd door de bestaande regeling bij eene ordonnantie in staatsblad 1878 nos 11 en 12 gewijzigd in 1892 en 1894. Thans wordt bijna overal in N. I. bedrijfsbelasting geheven maar niet overal op dezelfde wijze en niet van dezelfde categorieën van ingezetenen. Na de hervorming in 1878 is de opbrengst belangrijk toegenomen; de nieuwe regeling was eene verbetering zoowel wat de wijze van aanslag betreft als in andere opzichten; de aanvulling in 1892 bij staatsblad no. 98 heeft de mogelijkheid tot indiening van bezwaren verruimd en de gelegenheid gegeven tot een beroep op den gouverneur-generaal; die van 1894 staatsblad no. 235 vaste termijnen van betaling aangenomen; beide maatregelen zijn als verbeteringen te beschouwen. In de bedrijfsbelasting worden aangeslagen inlanders en oostersche vreem-

delingen op Java en Madoera die geene landbouwers zijn; ook de opgezetenen der particuliere landerijen; in de residentie Batavia alleen in de afdeeling stad en voorsteden; in de afdeeling Buitenzorg alleen in de desa Bloeboer; in de residentiën Soerakarta en Jogjakarta alleen van oostersche vreemdelingen terwijl inlanders daar gevestigd die elders, buiten de Vorstenlanden, handel komen drijven ook vallen buiten de bedrijfsbelasting hetgeen nader uitdrukkelijk werd bepaald, zie bijblad no. 4607. Op de buitenbezittingen worden alleen aangeslagen de inlanders ter hoofdplaats Palembang en sedert Januari 1892 in de afdeelingen Boeleleng en Djembrana en voorts alle oostersche vreemdelingen, behalve de arabieren in de Westerafdeeling van Borneo, de chineesche mijnwerkers op Banka en Billiton terwijl in de residentie Oostkust van Sumatra behalve zij die werken op de panglong in de afdeeling Bengkalis alleen chineezen worden aangeslagen; ook al zijn ze landbouwers worden ze aangeslagen maar dan blijven de inkomsten uit den landbouw verkregen wanneer daarvan grondlasten worden opgebracht buiten berekening bij den aanslag in de bedrijfsbelasting. Object van de belasting is elke handel en elke nering, elk beroep, ambacht, handwerk, in een woord elk bedrijf. De aanslag moet jaarlijks in den loop van het eerste kwartaal geschieden door commissiën uit minstens drie leden bestaande door den resident aan te wijzen; de commissie komt in loco op een door den resident te bepalen tijdstip bijeen om aan te slaan; zij bepaalt het bedrag van den aanslag waarvan het minimum bedraagt *f* 1 voor de inlanders op Jvaa en Madoera, op de hoofdplaats Palembang en in de afdeelingen Boeleleng en Djembrana; — *f* 2 voor de oostersche vreemdelingen op Java en Madoera sedert 1893 en *f* 3 op de buitenbezittingen; de normale aanslag is 2 °/₀ van het inkomen uit het bedrijf verkregen; bedraagt dit inkomen minder dan *f* 25 dan zijn de inlanders sedert 1893 vrijgesteld, niet de oostersche vreemdelingen; bij den aanslag doet de commissie zich voorlichten door desa- of kamponghoofden of hoofden der oostersche vreemdelingen; zij deelt het bedrag van den aanslag aan de belastingschuldigen mede die bezwaren kunnen inbrengen tegen het bedrag en acht de commissie die bezwaren gegrond dan vermindert zij den aanslag op het voorloopige kohier; handhaaft zij den aanslag dan moet zij van de ingebrachte bezwaren melding maken; de aangeslagenen kunnen dan reclameeren bij den assistent-resident of den resident, als regel vroeger binnen ééne maand maar in 1892 is terecht bepaald dat bij geldige reden van vertraging ook daarna, ja zelfs na de vaststelling van het kohier door den resident, nog bezwaren kunnen ingebracht worden. De resident stelt het kohier definitief vast en hij is bevoegd den aanslag der commissie te verminderen of te vermeerderen of een nieuwen aanslag te gelasten; zijn de aanslagbilletten uitgereikt dan mag de resident geene wijziging van welken aard ook meer brengen in het kohier. Van den door den resident vastgestelden aanslag is sedert 1892 beroep op den

gouverneur-generaal, die beslist of de wettelijke voorschriften goed zijn toegepast en die iemands aanslag verminderen kan of vernietigen en casu quo eene nieuwe behandeling bevelen. Na de vaststelling van het kohier door den resident worden aanslagbilletten uitgereikt en sedert 1894 moet de betaling in vijf gelijke termijnen geschieden en is niet meer als vroeger de bevoegdheid gelaten om naar welgevallen met een minimum van 25 cents te betalen mits vóór ultimo December. Voor de inning die geschiedt door de desa- en kamponghoofden en door de hoofden der oostersche vreemdelingen, ook als op Sumatra's Oostkust door controleurs waar die inning een belangrijke bijslag is op het tractement, wordt 8 °/₀ collecteloon, op Palembang 5 °/₀ betaald; de storting van geïnde bedrijfsbelasting geschiedt op door den resident aan te wijzen tijdstippen en plaats; de indiening van bezwaren, mondeling of schriftelijk, schorst niet de betaling op de vastgestelde termijnen maar restitutie kan eventuëel worden gelast. Vóór 1878 waren de vrijstellingen steeds toegenomen; toen is hieraan een einde gemaakt door eene aanwijzing van hen die vrijgesteld worden van de betaling der bedrijfsbelasting; zij zijn: natuurlijk alle landbouwers die op Java en Madoera in de landrente zijn aangeslagen; alle inlanders op de buitenbezittingen, behalve die ter hoofdplaats Palembang, omdat voor hen andere belastingen, hoofdelijke of soortgelijke, zijn ingevoerd; alle inlanders wier inkomen, uit het bedrijf verkregen, minder dan *f* 25 's jaars bedraagt; alle inlandsche ambtenaren en de hoofden der oostersche vreemdelingen; hunne schrijvers, magangs (volontairs), en bedienden; de mohamedaansche geestelijken, godsdienst- en andere onderwijzers; de hoofden en bevolking der vrije desa's, officiëel doch ten onrechte met den naam perdikan-desa's aangeduid, die eene species zijn van het genus vrijgestelde desa's; alle vrouwen die samen met haar man handel drijven; alle huisbedienden; en let wel, ook de pachters van 's lands middelen, voor welke laatste vrijstelling tevergeefs naar den rechtsgrond wordt gezocht. De bedrijfsbelasting ressorteerde vroeger onder het departement van binnenlandsch bestuur doch werd overgebracht bij dat van financiën, wat aanvankelijk tengevolge had de verkeerde gevolgtrekking als zouden de ambtenaren van het binnenlandsch bestuur geene bemoeienis meer hebben met deze belasting, waarvan de aanslag en controle juist een belangrijk deel van den werkkring dier ambtenaren blijft uitmaken en toen na het eerste jaar der herziening de werking teleurstelling opleverde heeft de gouverneur-generaal VAN LANSBERGE bij eene lang niet malsche circulaire aan de residenten, waarin sprake was van verwaarloozing der voorschriften, van strijd daarmede, van plichtverzuim en soortgelijke liefelijkheden, de residenten een pijl op den staart gezet, zeer scherp gepunt en tevens gingen daarmede gepaard aanschrijvingen en wenken van den directeur van financiën en van den directeur van binnenlandsch bestuur; de laatste scherpe terechtwijzing was de gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK verplicht in 1891 te geven bij eene circulaire waarin opnieuw werd

aangedrongen op eene goede uitvoering der voorschriften; waarom? omdat de daling der bedrijfsbelasting twijfel bij de regeering had doen ontstaan of ook in de laatste jaren bij den aanslag motieven in het spel zijn geweest die aan de toepassing van belastingverordeningen vreemd behooren te blijven. 't Klinkt vaag genoeg maar *intelligenti pauca!*

De verpondingsbelasting dagteekent van het begin dezer eeuw; oorspronkelijk ingevoerd voor Batavia door RAFFLES en na hem steeds meer uitgebreid zoodat zij thans overal van kracht is; ze drukt op onroerende zaken, doch niet enkel op den eigendom maar ook op de zakelijke rechten van opstal, erfpacht, vruchtgebruik en gebruik en bewoning; vrij van de belasting zijn echter de perceelen beneden eene waarde van *f* 400; eigendommen van den lande; kerkgebouwen met de erven; begraafplaatsen; eigendommen van weldadigheids- of wetenschappelijke instellingen; sedert 1 Januari 1888 is tijdelijk vrijstelling verleend aan de erfpachters op Java en Madoera voor een tijdvak van tien jaren zoodat alstoen geoordeeld werd dat het geval van artikel 60 R R aanwezig was en aan nuttige bedrijven door de verpondingsbelasting eene noodelooze belemmering werd in den weg gelegd; de specerijperken op Banda vallen niet onder die belasting doch blijven beheerscht door staatsblad 1872 no. 98. Wie wordt aangeslagen? de eigenaar of de bezitter maar hij die een zakelijk recht uitoefent b.v. het recht van opstal, dus op eens anders grond, betaalt enkel van zijn opstal, van het zakelijk recht en de eigenaar betaalt van den grond. Verponding en landrente kunnen nooit samengaan, nooit van dezelfde gronden beide belastingen doch ééne van beide; agrarisch eigendom van inlanders blijft onderworpen aan landrente en wordt niet aangeslagen in de verponding. De eerste regeling dezer belasting had plaats in 1823 en deze werd telkens opgelapt, telkens weêr gecontinueerd totdat ze in 1886 bij de ordonnantie in staatsblad no. 78 opnieuw is geregeld; de ordonnantie is op heel Indië van toepassing; het bedrag van den aanslag, oorspronkelijk $^1/_2$ °/₀ en verhoogd tot 1 °/₀ was sedert 1830 vastgesteld op $^3/_4$ °/₀ der waarde en dit bedrag van den aanslag is steeds behouden en in 1886 gehandhaafd; het eenige criterium tot vaststelling van den aanslag is: welke is de waarde nl. de wettelijke verpondingswaarde? Ze is: van huizen 10 maal de jaarlijksche huurwaarde; is geen vaste huur bekend dan heeft taxatie plaats door vergelijking met de nabijgelegen perceelen waarvan de huurprijs wel bekend is; van andere onroerende goederen is de verpondingswaarde de locale verkoopwaarde; doch dit geldt niet voor de particuliere spoor- en tramwegen voor welke eene ordonnantie van 1892 staatsblad no. 266 bijzondere regelen heeft vastgesteld en welke ordonnantie voor de particuliere maatschappijen, die spoor- en tramwegen exploiteeren ook al werken ze nog zoo voordeelig, onvoorwaardelijk een privilegie heeft geschapen door als de verpondingswaarde van hare banen niet aan te wijzen de soms zeer aanzienlijke verkoopwaarde, men denke

slechts aan de eischen voor eventuëele naasting aan den staat zelfs voor korte lijntjes soms gesteld, maar die gelijk te stellen aan de waarde van de daarnaast gelegen gronden, die bij trajecten door woud of bosch of moeras al zeer gering wezen kan; aan die ordonnantie werd tot 1 Januari 1890 terugwerkende kracht toegekend; overigens wordt het begrip verkoopwaarde waar het andere onroerende goederen en speciaal landbouwondernemingen betreft ruim, niet zelden veel te ruim genomen en is de verpondingswaarde vaak aanzienlijk hooger dan de werkelijke en doet meermalen zich het feit voor dat bij publieke verkooping, toch het eenige middel om de verkoopwaarde te bepalen, het bedrag der opbrengst de helft en meer geringer is dan waarvoor werd aangeslagen in de verponding; in de praktijk wordt door sommige weinig soliede eigenaars, wier onderneming zwaar met hypotheek belast is, listig gebruik gemaakt van de zucht om eer den aanslag te verhoogen althans constant te doen blijven zoodat het middel van inkomsten niet vermindert dan rekening te houden met de reëele verkoopwaarde; regel is dat tot $^{2}/_{3}$ van de verpondingswaarde hypotheek wordt gegeven door de meeste credietinstellingen of als in Indië ook door weeskamers, pensioen- en weduwenfondsen e. a.; wordt nu de verpondingswaarde bij den aanslag opgevoerd, dan is dat het middel om weêr meer geld te krijgen op hypotheek, ook al is de reëele verkoopwaarde sterk gedaald en ja zelfs, eilacy, is dit middel aan geldbehoevende ondernemers wel aan de hand gedaan door hen die door de wet belast worden met de zorg voor de belegging van het vermogen van minderjarigen, van weduwen, van weezen! De aanslag geschiedt voor een tijdvak van vijf jaren, het laatst over 1895—1900, door eene of meer kostbare commissiën door den gouverneur-generaal benoemd en waarvan alle leden recht van toegang hebben tot de belastbare eigendommen en alle inlichtingen kunnen vragen aan eigenaars, bezitters, huurders of gebruikers; zoowel de aangeslagenen als de directeur van financiën kunnen bezwaren indienen tegen den aanslag, als regel binnen 30 dagen na de ontvangst van het aanslagbillet ofschoon die termijn niet is een fatale maar naar omstandigheden, ter beoordeeling van den gouverneur-generaal, ook latere doleantie geoorloofd is; de aangeslagene moet zijn bezwaarschrift aan den gouverneur-generaal inleveren bij den resident of assistent-resident; inlanders kunnen ook mondeling bij hen bezwaren inbrengen die dan worden gerelateerd en het proces-verbaal er van wordt door den resident doorgezonden; de gouverneur-generaal beslist en wijst gewoonlijk de zaak terug naar de commissie en naar den directeur van financiën; de aanslag kan door den gouverneur-generaal worden herzien en vernietigd; het kohier wordt vastgesteld door den directeur van financiën en tweemaal 's jaars moeten de hoofden van gewestelijk bestuur de hun toegezonden kohieren nazien en vergelijken met de openbare registers van in- en overschrijving van eigendom en zakelijke rechten, opdat eventueel wijziging mogelijk zij; het bedrag der belasting moet voor de helft

ultimo Juni en voor de andere helft ultimo December zijn betaald op boete van 10 °/₀ bij verzuim; de indiening van een bezwaarschrift schorst die verplichting niet; executie geschiedt bij wanbetaling van belasting, boeten en kosten op het onroerend goed dat executabel is in wiens hand het zich ook bevindt; in 1891 heeft eene aanvulling der ordonnantie op de verponding plaats gehad die de ervaring aantoonde noodig te zijn; als nl. een belastingschuldige buiten N. I. vertoeft of zijne verblijfplaats onbekend is en hij heeft b.v. wel een administrateur maar geen gemachtigde in Indië dan wordt het aanslagbillet nedergelegd op het residentiekantoor te zijner beschikking en wordt die nederlegging driemalen in de Javasche courant aangekondigd. In bijblad no. 4303 kan men eene toelichting vinden op de verpondingsordonnantie en in bijblad no. 4609 wenken omtrent de uitvoering der nieuwe regeling.

De zegelbelasting is het laatst herzien in 1885; deze indirecte belasting wordt geheven: 1°. van alle acten en geschriften bestemd om in rechten bewijs op te leveren; 2°. van alle verzoekschriften ingediend aan de gestelde machten; ten aanzien van dit laatste moet worden opgemerkt dat na de invoering der nieuwe zegelordonnantie, heel wat fiscaler dan haar voorgangster, de regeering er op gewezen heeft dat het sub 2 genoemde niet ten gevolge mag hebben het bemoeilijken der inlandsche bevolking door uit gemakzucht maar altijd een request te vorderen waarvan het bedrag ad *f* 1.50 aan zegel met de zegelkosten eener beschikking uitteraard voor inlanders zeer bezwarend is, doch dat de ambtenaren er aan te denken hebben dat krachtens artikel 55 RR. de inlanders overal ook mondeling hunne bezwaren kunnen inbrengen die de ambtenaar zoo noodig dan zelf in geschrifte kan brengen; het zegelrecht is een vast of een evenredig recht; hypotheekvestiging, venduaccepten, aanbestedingen, verpachtingen, zeebrieven en jaarpassen zijn onderworpen aan evenredig recht; van andere geschriften, acten, wissels, quitantiën wordt vast recht geheven. Debitanten van zegels zijn de chefs der postkantoren of aangewezen ambtenaren. Bij de zegelordonantie is gevoegd eene lijst die een groot aantal vrijstellingen bevat die men vinden kan in staatsblad 1885 no. 131 doch hiertoe zijn de vrijstellingen niet beperkt want door de geheele indische wetgeving heen zijn andere vrijstellingen opgenoemd. De zegelordonnantie werd toegelicht in bijblad no. 4206; men zie de bijlage no. 16 bij de memorie van beantwoording over de indische begrooting voor 1885. Ook deze belasting neemt steeds toe en is thans geraamd op *f* 1.180.000. Eene registratiebelasting bestaat niet in Indië; invoering er van zou afstuiten op de aanzienlijke kosten van perceptie, op het gemis van deskundig personeel, op het weinige nut door de geheel afwijkende toestanden; in Indië waarborgt men zich de *date certaine* door schier van alles eene notariëele acte te doen opmaken, het hoofddeel van de notariëele praktijk in N. I., zoo hemelsbreed verschillende van die in Nederland, door het bestaan van wees- en boedel-

kamers en van vendudepartementen in Indië; wel kent men hier het recht van overschrijving, de indirecte belasting die geheven wordt bij overgang van onroerende zaken en waarvan het bedrag 5 % bedraagt; de oorspronkelijke regeling dagteekent van 1834 bij staatsblad no. 27 nog in datzelfde jaar aangevuld bij staatsblad no. 41 en no. 67 en sedert tallooze malen.

Verbetering van 's lands inkomsten door hervorming van het belastingwezen was reeds lang het doel van het opperbestuur en van de indische regeering, tusschen wie herhaaldelijk daarover van gedachten was gewisseld en allerlei plannen waren behandeld totdat in 1874 de toenmalige vice-president VAN REES in vereeniging met den toenmaligen hoofdinspecteur van financiën SPRENGER VAN EIJK eene uitvoerige nota over dit onderwerp gaf en volgens dat voorstel behoorden de bestaande belastingregelingen aan eene nauwgezette herziening te worden onderworpen en konden naar beider meening als nieuwe belastingen in aanmerking komen eene belasting op het personeel, op den voet als die in Nederland bestond èn eene patentbelasting dan wel eene inkomstenbelasting; de laatste heeft men niet aangedurfd maar het goed uitgewerkte en breed toegelichte fiscaal getinte voorstel had ten gevolge de invoering van twee nieuwe belastingen waarvan Indië tot dusver vrij was gebleven, die op het personeel en het patent, in werking sedert 1 Januari 1879. De eerste, de personeele belasting, drukt op europeanen en oostersche vreemdelingen in geheel Indië behalve de oostersche vreemdelingen op Riouw, Borneo en Atjeh; ze wordt geheven: 1°. van de huurwaarde van woonhuizen en erven 5 %; voor den gouverneur-generaal is bij koninklijk besluit in staatsblad 1879 no. 121 als grondslag der jaarlijks te belasten huurwaarde aangenomen *f* 12000; 2°. van de waarde van meubilair en rijtuigen 2 %; 3°. van het getal paarden naar den maatstaf van *f* 6 per luxe-paard doch progressief toenemende naar het getal; vrijgesteld zijn de paarden en rijtuigen voor beroepen of dienstuitoefening; voor de oostersche vreemdelingen geldt sub 3° dat de aanslag bedraagt *f* 12 per jaar voor elk rijtuig op twee wielen en *f* 36 voor elk ander, welke laatste maatstaf veilig tot het dubbele kan worden verhoogd zonder dat één chinees daarom een rijtuig zal afschaffen. De ordonnantie op het personeel is niet toepasselijk op de consulaire agenten van vreemde mogendheden die geen nederlanders zijn, geen beroep uitoefenen en bij hunne aanstelling nog niet in Indië waren gevestigd, mits er is reciprociteit. Evenmin is ze op militairen beneden den rang van officier toepasselijk. Het kohier wordt vastgesteld door het hoofd van gewestelijk bestuur, op eigen aangifte of na schatting die ook al weinig rekening houdt met de feitelijke verkoopwaarde; te lage aangifte, verzwijgen, weigeren van toegang is strafbaar. De aanslag geldt voor één jaar doch bij verandering tusschentijds is vermindering door afschrijving mogelijk. Bezwaren tegen den aanslag kunnen ingebracht worden binnen 30 dagen na de uitreiking van het aanslagbillet, schriftelijk bij den

gouverneur-generaal. In de personeele belasting worden, zagen we, ook rijtuigen aangeslagen maar deze belasting treft immers alleen europeanen en oostersche vreemdelingen; eene speciale belasting op rijtuigen werd nu in 1885 ingevoerd voor de inheemsche bevolking, op Java en Madoera alleen, en waarvan het bedrag van den aanslag gelijk is aan dat voor de oostersche vreemdelingen doch waarvan zijn vrijgesteld de inlandsche vorsten en de regenten, de hoofden en bevolking der vrije desa's, en de rijtuigen voor het brievenvervoer en van rijtuigmakers. De belasting stijgt en zou ook op de buitenbezittingen kunnen worden ingevoerd. — Tegelijk werd in 1879 door de ordonnantie van staatsblad 1878 no. 350 ingevoerd de patentbelasting die tot heel wat moeielijkheden in de praktijk heeft geleid in den aanvang en ook later omdat deze belasting speciaal den handel treft en deze waar het kon zich in 't eerst spitste op mogelijke vermindering van het patent waarvan men vóór 1879 verschoond was; ofschoon in Nederland veroordeeld en opgegeven acht ik eene patentbelasting voor Indië eene zeer rationeele en volkomen billijke; ze wordt geheven van alle inkomsten verkregen in N. I. door landbouw, handel, nijverheid, kunst, wetenschap, beroep of bedrijf alsook van de emolumenten van ambtenaren. De patentbelasting drukt alleen op europeanen en niet als het personeel ook op oostersche vreemdelingen die in de bedrijfsbelasting worden aangeslagen. Het bedrag van den aanslag is slechts 2 °/₀ van de inkomsten uit genoemde bronnen verkregen doch netto en dus na aftrek van de onkosten aan de uitoefening van het beroep verbonden; bij staatsblad 1881 no. 114 zijn de kanselier of andere consulaire beambten bij vreemde consuls vrijgesteld van het patentrecht voor zoover hun inkomen door een vreemd gouvernement wordt betaald. De aanslag geschiedt door een of meer commissiën voor elk gewest waarvan het hoofd van gewestelijk bestuur altijd is voorzitter en deze benoemt de leden tot een aantal van drie tot zeven, zoo noodig ook plaatsvervangende leden; op plaatsen waar kamers van koophandel gevestigd zijn moeten door hem altijd zes leden worden benoemd waarvan drie uit eene voordracht die de kamer van koophandel jaarlijks in Januari moet inzenden, en zoo deze niet vóór primo Februari is ingediend, benoemt de gouverneur of resident alle leden ook op die plaatsen; de leden moeten den eed van geheimhouding afleggen. De aanslag berust op eigen aangifte, bij gebreke waarvan de commissie ambtshalve aanslaat; van de gedane aangiften moet een te bepalen getal worden beëedigd. Tegen den aanslag kan worden opgekomen bij den gouverneur-generaal door de aangeslagenen en door de administratie van financiën en de hoofden van gewestelijk bestuur, binnen dertig dagen door de eersten na de ontvangst van het aanslagbillet en door de genoemde autoriteiten na de toezending van het kohier aan den ontvanger, na de vaststelling van het kohier door het hoofd van gewest met den aanslag der commissie tot basis. De betaling moet in vijf termijnen geschieden op boete van 10 °/₀ verhooging bij verzuim. Bij de toepassing in het eerste jaar deden

zich tal van bezwaren voor van de zijde der belastingschuldigen en een krachtig verzet in woorden openbaarde zich van dien kant waarbij vooral te Semarang middelen werden aangewend die niet precies bleven binnen de grens van den eersten plicht van alle ingezetenen: gehoorzaamheid aan de wet; edoch dat er onder de geuite bedenkingen ook gegronde waren tegen de uitvoering der patentordonnantie kon niet worden ontkend; legio was het getal der bezwaarschriften en gezaghebbende hoofden van bank- en handelsinstellingen deden ook hunne stem hooren; de jaargangen 1879 en 1880 van de Indische Gids geven een kijkje op veel wat destijds tot de brandende vraagstukken gerekend werd. De gouverneur-generaal VAN LANSBERGE zwichtte voor den aandrang en kwam aan de bezwaren tegemoet, reeds in 1880 bij de ordonnantie van staatsblad no. 15; uit de mededeeling der toen tot stand gekomen wijzigingen kan dan tevens de aard van die bezwaren blijken; er werd nu eene tabel met klassen vastgesteld voor inkomens, een minimum en maximum, zoodat de belastingschuldige thans kan opgeven in welke klasse zijn inkomen valt zonder dat allerlei bijzonderheden omtrent kapitaal, renten en aflossing van geleende kapitalen, winsten of verliezen en dergelijke specifiek behoeven te worden aangetoond, wat een der grootste grieven was van den handel tegen de oorspronkelijke ordonnantie; ook om andere redenen dan beweerde schending der bepalingen of verkeerde toepassing daarvan is nu doleantie mogelijk en kan de gouverneur-generaal den aanslag doen herzien; de belastingschuldigen doen de opgaven bij gesloten billeten die vernietigd worden; de geheimhouding is sedert strenger gewaarborgd. Bij de invoering werd de patentbelasting geraamd op vier ton 's jaars; ze is steeds toegenomen en werd voor 1895 geraamd op ruim $8^1/_2$ ton. In 1894 werd bij staatsblad no. 95 vrijgesteld van de patentbelasting het inkomen van in Nederland gevestigde naamlooze vennootschappen in ruimen zin die op primo Mei van dat jaar haar bedrijf aanvingen; de vrijstelling gold voor een jaar; doch is bij staatsblad 1895 no. 53 opnieuw voor een jaar verlengd; ze hield verband met de nederlandsche wet van 2 October 1893 staatsblad no. 149 tot heffing eener belasting op bedrijfs- en andere inkomsten; de vraag omtrent de belastingplichtigheid in Indië ook van in Nederland gevestigde vennootschappen, doch die geheel of gedeeltelijk in Indië werken, zal na hare beslissing vermoedelijk leiden tot wijziging der patentordonnantie; het overbrengen van den zetel van maatschappijen die in Indië het doel van haar werkkring hebben naar Nederland is in de laatste jaren belangrijk toegenomen; is er vaak over geklaagd dat Indië van uit den Haag werd geregeerd, de handel schijnt dat voetspoor te volgen en den europeeschen landbouw, handel en nijverheid in Indië hoe langer hoe meer van uit Amsterdam te willen gaan dirigeeren. Indien openbare verkoopingen worden gehouden in N. I. van roerende of onroerende goederen dan geschiedt dit niet als in Nederland ten overstaan van griffiers, notarissen of deurwaarders

die uit dien hoofde vaak zeer aanzienlijke emolumenten genieten, vooral in Amsterdam en Rotterdam, maar dan geschiedt dit in Indië door tusschenkomst van het gouvernement dat daarvoor speciale ambtenaren aanstelt of het werk aan andere ambtenaren opdraagt of aan notarissen; de instelling der vendukantoren en vendumeesters bleef hier uit vroegere tijden behouden; ze werd al in den aanvang van den compagniestijd hier overgebracht; in vergelijking met Nederland is de instelling hier regelmatiger en verkieslijker en voor de schatkist voordeeliger; de laatste regeling is van 1886; er zijn twee klassen van vendumeesters: de daartoe speciaal benoemde ambtenaren op aangewezen hoofdplaatsen en de administratieve ambtenaren of notarissen, aan wie de functie wordt opgedragen; de verkooping wordt geconstateerd bij een proces-verbaal, de vendurol genoemd, eene authentieke acte en hiervan kan eene grosse worden uitgereikt die als executoriale titel wordt ten uitvoergelegd op den nalatigen kooper wien crediet werd verleend, waartoe de vendumeester bevoegd maar niet verplicht is, en ook op de borgen zoo die gevorderd werden. De openbare verpachtingen en verhuringen hebben eveneens plaats ten overstaan van het vendukantoor. Superintendenten zijn de hoofden van gewestelijk of van plaatselijk bestuur of de gewestelijke secretarissen; dit is verschillend; liefst ontkomt men er aan om de verantwoordelijkheid die dit toezicht medebrengt. De vendumeesters genieten eene vaste bezoldiging; de als zoodanig fungeerende ambtenaren $^3/_5$ van het vendusalaris dat 6 pCt. bedraagt en ten laste komt der koopers. De raming der belasting is ruim 8 ton.— Jaren achtereen werd eene belasting geheven in strijd met artikel 58 R R; ze was nooit geregeld, de aanslag had plaats volgens het gebruik; eene algemeene verordening strekte niet tot grondslag; dat was de belasting op vischvijvers die tot 1893 onrechtmatig geheven werd, zooals de minister zelf 't laatst in 1891 erkende in het koloniaal verslag toen hij de regeling nog ontijdig achtte! Eindelijk scheen de tijd na 38 jaren aangebroken om aan den gebiedenden eisch van het regeeringsreglement te voldoen en ter voldoening aan artikel 58 kwam nu bij staatsblad 1893 no. 30 de ordonnantie tot regeling dier belasting tot stand, als men het althans eene regeling kan noemen; men mag zulke officiëele stukken niet van ironie verdenken maar de beweegreden „lettende op artikel 58 R R" is anders niet vrij van ironie; belasting wordt geheven van de vischvijvers op Java en Madoera, behalve de Vorstenlanden wat van zelve spreekt door artikel 27 alinea 2 R R en niet behoefde gezegd te worden en behalve de particuliere landerijen, wat niet zoo van zelve sprak; de aanslag heeft plaats, evenals bij de landrente, bij admodiatie, volgens de adat en zooals die bij de invoering der ordonnantie door den resident na voorbereiding door eene commissie wordt bepaald en die bestaande aanslag werd nu in 1893 perpetueel gemaakt nadat daarop de goedkeuring van den gouverneur-generaal zou zijn verkregen; de inning der belasting is opgedragen aan de desahoofden

tegen 8 pct. collecteloon; die belasting, geraamd op ruim 3 ton voor 1893, is voornamelijk van toepassing in de residentie Soerabaia. Wie worden aangeslagen? Dat zegt de ordonnantie niet die dit en nog veel meer in artikel 4 overlaat aan de regeling door de residenten. — Behalve de belastingen, met een enkel woord toegelicht, zijn er nog andere niet-verpachte belastingen, waarvan de slachtpacht in de Preanger de voornaamste is wat de opbrengst betreft, eene belasting derhalve voor één gewest.

Vermits de voornaamste belasting op de inlanders drukkende, de landrente, alleen geheel voor Java en Madoera geldt en eene bijzondere regeling is gemaakt voor Bali, zooals artikel 59 zal leeren, maar de inlandsche bevolking op de buitenbezittingen niet door de landrente wordt getroffen, zijn daar voor haar andere belastingen ingevoerd, in de wet op de middelen opgenoemd, en waarvan de normale en meest algemeene is eene hoofdelijke belasting die niet overal op dezelfde wijze geheven wordt, ook niet naar denzelfden grondslag, doch in den regel bedraagt 2 pct. van het inkomen met een minimum-aanslag die variëert van *f* 1 tot *f* 2 en drukkende op de inheemsche mannelijke ingezetenen van af 16 of 18 jaren; die hoofdelijke belasting wordt geheven in de bovenlanden van Palembang met eene geraamde opbrengst van ruim $9^1/_2$ ton; in de Minahassa en Gorontalo, raming ruim $2^1/_2$ ton, doch wordt het bedrag dat aan grondlasten wordt opgebracht in aanmerking genomen bij de berekening der hoofdelijke belasting die op Gorontalo alsdan beneden de *f* 5 kan dalen terwijl het minimum in de Minahassa is *f* $6^1/_2$; in de Zuider- en Oosterafdeeling van Borneo geraamd op ongeveer $1^1/_2$ ton; in Benkoelen geraamd op *f* 133000; in de Lampongsche districten op ruim $1^1/_2$ ton; op Billiton geraamd *f* 21000; in het gouvernement Celebes en onderhoorigheden ongeveer $1^1/_2$ ton, waar de hoofdelijke belasting daar sedert 1891 ingevoerd ter vervanging van een aantal kleine middelen bij staatsblad 1890 no. 172 echter niet drukt op hen die in de vertieningsbelasting zijn aangeslagen of van de rijstcultuur leven; in Amboina sedert 1891, behalve enkele streken opgenoemd in de ordonnantie van staatsblad 1890 no. 45, terwijl de beheerders van particuliere ondernemingen aldaar bij staatsblad 1893 no. 156 werden verplicht om onder aanbod van eed op te geven de bij hen werkende belastingschuldigen; de opbrengst wordt daar geraamd op *f* 60000; in Ternate sedert 1894 en waar de raming is *f* 12000; de opbrengst der hoofdelijke belastingen in de buitenbezittingen is steeds stijgende en men ziet dat Palembang en de Zuider- en Oosterafdeeling van Borneo in dit opzicht de belangrijkste gewesten zijn, want voor het laatste gewest geldt ook de vertieningsbelasting ten bedrage van 1/10 in geld van de getaxeerde waarde der opbrengst van de rijstvelden van inlanders en vreemde oosterlingen en waarvan de raming is *f* 140000; de berekening dier waarde geschiedt naar den gemiddelden padiprijs over de laatste drie jaren en wordt vastgesteld door den resident voor elk

district afzonderlijk; nog andere dan hoofdelijke belastingen worden geheven als in Celebes, natuurlijk alleen op het gebied dat onder ons rechtstreeksch bestuur is gebracht en dan nog met uitzondering van enkele eilanden, landschappen en regentschappen, doch elders is door staatsblad 1893 no. 259 sedert 1894 in werking getreden eene geheel nieuwe regeling der belasting genaamd: tiende van het rijstgewas, welke regeling echter al spoedig bij staatsblad 1894 no. 43 belangrijk werd gewijzigd; voor de onderhoorigheden van Atjeh is eene haçilbelasting van kracht geraamd op *f* 100000 nl. eene belasting op hetgeen de bevolking door landbouw produceert en die steeds toeneemt, terwijl de licentiën tot invoer van opium aldaar ongeveer *f* 40000 opbrengen. Bij de toelichting op artikel 57 R R zagen we dat op de hoofdplaatsen Palembang, Makassar, en Benkoelen eene belasting bestaat ter vervanging der heerediensten aan wegen en bruggen aldaar die voor die plaatsen respectievelijk opbrengen *f* 40000, *f* 11000 en *f* 2200. Op de indische begrooting voor 1895 is eene hoofdelijke belasting voor Sumatra's Westkust uitgetrokken voor memorie, in verband met de te nemen beslissing over de koffie-dwangcultuur in dat gewest.

Bij wanbetaling heeft de invordering van de belastingen plaats door middel van dwangschriften uit krachte eener regeling bij staatsblad 1879 no. 267; voor elke belasting moet het formulier van het dwangschrift afzonderlijk worden vastgesteld door den gouverneur-generaal en men kan dan ook aan elke belastingordonnantie zulk een formulier zien toegevoegd, terwijl voor elke belasting de ambtenaar moet worden aangewezen die bevoegd is tot het uitvaardigen van dwangschriften; als regel is dit het hoofd van gewestelijk bestuur; elk dwangschrift moet aan het hoofd voeren de sacramenteele formule: in naam der Koningin! waardoor er de dwingende executoriale kracht aan verleend wordt en het dezelfde kracht heeft als de grosse van een vonnis en op dezelfde wijze wordt ten uitvoergelegd als vonnissen, en dus waar het europeesche belastingschuldigen op Java en Madoera betreft volgens de voorschriften van het reglement op de burgerlijke rechtsvordering en voor inlanders en vreemde oosterlingen aldaar volgens het inlandsch reglement; op de buitenbezittingen volgens het reglement op het rechtswezen in een gewest van kracht. De beslissing omtrent de toepassing van lijfsdwang op wanbetalers is sedert 1894 overgelaten aan de hoofden van gewestelijk bestuur zoo noodig na overleg met den directeur van het departement tot wiens werkkring het middel behoort.

Omtrent de verjaring van het vorderingsrecht van belastingen, boeten en kosten stelde een koninklijk besluit afgekondigd in staatsblad 1882 no. 280 de volgende algemeene regelen: 1°. voor belastingen waarvan de aanslag periodiek wordt vastgesteld en voor boeten en kosten ter zake der wanbetaling van zoodanige belastingen beloopen is de verjaringstermijn vijf jaren, die begint te loopen met den aanvang van het jaar waarover de belasting verschuldigd is, wat nu tenge-

volge heeft dat de verjaring der boeten, waarvan het vorderingsrecht immers eerst later in den loop van het dienstjaar kan ontstaan, een kortere is dan die van de belasting, en indien bij de belastingverordening zelve geen termijn van verjaring is bepaald, want anders geldt deze; 2°. de regelen van het gemeene recht zijn overigens toepasselijk, in casu de artikelen van het burgerlijk wetboek, behalve artikel 1950 zoodat ambtshalve toepassing der verjaring door den rechter is uitgesloten, en behalve de artikelen betrekkelijk de verjaringstermijnen waaraan zooals we sub 1 zagen uitdrukkelijk wordt gederogeerd voor de daar omschreven species van belastingen. Maar ook alleen voor die soort nl. die aan periodieken aanslag onderworpen zijn doch niet voor de andere belastingen met hare sequeelen van boeten en kosten, die derhalve beheerscht bleven door de voorschriften van het gemeene recht, de verjaringstermijnen van het burgerlijk wetboek, tenzij de verordeningen, welke die belastingen en boeten of verhoogingen bij verzuim regelen, een anderen verjaringstermijn mochten vaststellen. De regeling van 1882 blijkt dus duidelijk genoeg te zijn; ze schijnt echter, 't gebeurt wel meer al is er geen reden toe, tot verkeerde opvattingen, uitleggingen en toepassingen te hebben geleid, althans in de ordonnantie van staatsblad 1892 no. 159 lezen we als beweegreden den wil om „de bestaande onzekerheid omtrent de verjaring van sommige vorderingen voortspruitende uit belastingverordeningen weg te nemen;" welke onzekerheid? bij wien bestaande? Die ordonnantie bevat echter geene authentieke interpretatie van eene vroegere ordonnantie; ze is eene uitbreiding en aanvulling van die van 1882 waarnaar ze nadrukkelijk verwijst; ze is tevens een derogeeren aan de algemeene verjaringstermijnen van het burgerlijk wetboek; zij bepaalt dan dat alle vorderingen, voortspruitende uit verordeningen die andere belastingen regelen dan waarvoor een periodieke aanslag geëischt wordt, want deze vallen onder de regeling van 1882, niet meer zullen beheerscht worden door de regelen van het gemeene recht en de verjaringstermijnen hiervan zooals tot dusver het geval was, maar dat alle vorderingen voortspruitende uit belastingverordeningen, waarop de regeling van 1882 niet toepasselijk is, ook verjaren door verloop van vijf jaren te rekenen van den dag waarop het vorderingsrecht is ontstaan; dit laatste is rationeeler want onder den gebezigden generieken term vorderingen uit belastingverordeningen vallen ook de boeten en kosten, waarvan het vorderingsrecht evenwel niet ontstaat tegelijk met dat van het bedrag der belasting, maar eerst later kan ontstaan en nog wel voorwaardelijk, zoodat door de regeling van 1892 de verjaring zoowel van de belasting als van de boeten per se is vijf jaren en daarom de aanvangstijd der verjaring terecht begint met het tijdstip van verschuldigd worden; ook op deze verjaring zijn de algemeene regelen van het burgerlijk recht toepasselijk behalve artikel 1950 B. W. en de daar bepaalde verjaringstermijnen.

Ergo wordt de verjaring van vorderingen uit belastingverordeningen

beheerscht door twee regelingen, die van 1882 en van 1892, overeenstemmende hierin dat dezelfde verjaringstermijn van vijf jaren thans geldt voor elke belasting zonder onderscheid tenzij in de verordening zelve een andere termijn is aangewezen, maar dat de tijd waarop de verjaring van het vorderingsrecht van boeten of verhoogingen begint te loopen verschilt al naar mate deze betrekking hebben op belastingen die periodiek worden aangeslagen, als wanneer de termijn van verjaring dier boeten of verhoogingen een kortere is, dan wel op de andere belastingen als wanneer die termijn dezelfde is als voor de verschuldigde belasting zelve. Of nu de duidelijkheid door twee regelingen in plaats van éène omtrent hetzelfde onderwerp bevorderd is? Of nu geene aanleidng kan bestaan tot onzekerheid in de praktijk? Ik zou 't niet durven bevestigen en de voorkeur hebben gegeven aan eene regeling bij éène algemeene verordening waardoor alle onzekerheid ware weggenomen.

---

## Artikel 59.

De Gouverneur-Generaal zorgt, dat overal, waar de landrente geheven wordt, volgens den gemeentelijken of dorpsaanslag, daarmede voorloopig worde voortgegaan.

De grondslagen voor den aanslag in de landrente worden bij algemeene verordening vastgesteld.

In het verslag, bedoeld bij het 1ste lid van art. 60 der Grondwet, wordt jaarlijks opgave gedaan van de maatregelen naar aanleiding van dit artikel genomen.

---

De inlandsche bevolking van Java en Madoera is eene landbouwende bevolking; hare bijdrage aan de middelen die de staat noodig heeft kan dus uitteraard voornamelijk alleen voortspruiten uit haar landbouwbedrijf en uit de opbrengsten hierdoor verkregen en oefent ze bij uitzondering een ander bedrijf uit dan wordt dit getroffen door eene bedrijfsbelasting. De landrente is echter de hoofdbelasting voor de bevolking van Java en Madoera want haar hoofdbedrijf is de landbouw; de grond dien zij tot de uitoefening van haar landbouw bezigt is het middel om tot inkomsten te geraken; het product van den grond is haar winst en het is dit product dat aan eene belasting onderworpen wordt, niet de grond die wel het middel tot verkrijging der opbrengst en bij de berekening hiervan en dus van het bedrag der belasting een voorname factor is, maar niet het onmiddellijk object van deze belasting die is eene heffing van de opbrengst van den grond. Haar naam landrente, van engelschen oorsprong, zou eene andere beteekenis doen vermoeden. Toen het britsche tusschenbestuur het bewind over Java aanvaardde brak het met het oude compagniestelsel dat directe aanraking met de bevolking vermeed en de gewichtigste hervorming die dat bestuur er voor in de plaats stelde was zeker wel het nieuwe stelsel van landelijke inkomsten, bestaande in eene directe heffing van een deel der vruchten van den bodem. Het kon lord Minto noch Raffles ontgaan, allerminst na de ervaring in Britsch-Indië opgedaan, dat de inkomsten van het gouvernement als souverein over deze gewesten niet in overeenstemming waren met de uitgebreidheid der macht en de daaraan verbonden regeeringszorg die een rationeeler stelsel van inkomsten vorderde tot

bestrijding der uitgaven dan tot dusver was toegepast vooral door monopoliën, dat verafschuwde schrikbeeld der engelschen, en beide bewindslieden zagen het geneesmiddel vooral in het ontnemen aan de regenten van hun recht tot belastingheffing, vooreerst omdat dit is een souvereiniteitsrecht, in de uitoefening waarvan de souvereiniteit zich immers juist openbaart en ten andere omdat hierdoor de inkomsten bij directe heffing door directe aanraking met de bevolking moesten stijgen, voordeelen die vroeger in den zak der hoofden vloeiden. RAFFLES droeg nu aan eene ingestelde commissie op om op den basis van een nauwkeurig onderzoek hervormingen voor te stellen in het vermolmde bestuursgebouw ten einde te komen tot een beter stelsel van landelijke inkomsten. Wat was natuurlijker dan dat het engelsch bestuur op Java daarbij allereerst het oog had op een stelsel dat het engelsch bestuur in zijn eigen koloniën reeds had ingevoerd? dat derhalve een der stelsels van territoriale inkomsten in Hindostan in zwang zou worden genomen tot type voor Java? We moeten daarom een blik slaan op Britsch-Indië en kortelijk nagaan hoe toen de toestand dáár was. Uit het amalgama van de oude Hindoemaatschappij met de Moslimsche overheersching was ten opzichte van het landbezit een toestand geboren die vooral aan engelsche begrippen zonderling en verward toescheen, volgens welke een zeer uitgebreid landbezit in ééne hand groote maatschappelijke voordeelen oplevert, begrippen zoozeer vastgeworteld dat zij nog worden verdedigd ondanks de wijziging die de oeconomische begrippen overal ondergingen, juist door den drang van Engeland uitgegaan, en die zulk landbezit onvoorwaardelijk veroordeelen en als in Frankrijk de hoofdvoorwaarde van algemeene welvaart zien in eene zoo groot mogelijke verdeeling van den grond over de leden der gemeenschap. De souverein dan had recht op een deel der opbrengst van den grond; voor dien souverein, de groote Mogol, was in Hindostan het engelsche bestuur in de plaats getreden; eene machtige tusschenklasse inde de belasting; dat waren de *zamindar* die èn door te lage pachtsom èn door onvoldoende uitkeeringen aanzienlijke voordeelen genoten; de landbouwende bevolking zelve achtte haar recht op den grond van dien aard dat zij dien bezitten mocht zoolang zij de belasting van de opbrengst voldeed. Drie partijen kwamen derhalve in aanmerking die allen voordeel trokken uit den grond: de landbouwer, de zamindar, het gouvernement. Deze toestand nu wilde er bij de engelschen niet in, als te zeer afwijkende van dien in eigen land en naar hunne begrippen moest toch aan iemand de eigendom toekomen van den grond en daaruit konden zich dan andere rechten ontwikkelen; zij konden zich niet denken dat verschillende personen op eene en dezelfde zaak verschillende rechten konden hebben in aard en gevolg verschillende, zonder dat vaststond bij wien de eigendom berustte. Van dat standpunt uitgaande nl. het zoeken naar den wettigen eigenaar van den grond, kwam men tot herhaalde discussiën over deze vraag: drie verschillende belanghebbende partijen hebben verschillende

rechten nl. de *communities* als bezitters en bewerkers van den grond; de *zamindar* als pachters en inners der belasting; het *government* als ontvanger van de *rent;* dit staat historisch en feitelijk vast en deze toestand is door het engelsch bestuur aanvaard die als souverein trad in de plaats van den Mogol, maar wie is de eigenaar? Toen dit vraagstuk zoowel in Engeland als in Indië veler hoofden warm maakte werd in 1786 lord CORNWALLIS tot gouverneur van Bengalen benoemd dus vóór lord MINTO. Aan het genoemde vraagstuk wijdde CORNWALLIS alle aandacht; engelschman en aanzienlijk edelman kon hij in dien tijd zich niet eene geregelde maatschappij denken zonder eene klasse van zeer groote grondbezitters met vorstelijke fortuinen; hij kwam met zijne denkbeelden in Engeland gerijpt, in de kolonie en ook hij, zooals de engelschen altijd en overal doen, hield die voor de beste en zijne beginselen overal goed en bruikbaar; hij zocht naar die machtige veelbeteekenende klasse der maatschappij maar vond haar niet, ze was er niet, en nu ging hij niet een onderzoek instellen naar den historischen oorsprong van den bestaanden toestand zooals die zich in Britsch-Indië had ontwikkeld en dien wij, hoe belangrijk op zich zelf, slechts kunnen aanstippen omdat deze met ons onderwerp geen dadelijk verband houdt, maar de gouverneur van Bengalen schiep nu eene klasse van groote landbezitters door de zamindar te erkennen als de eigenaars van den grond terwijl zij alleen de inners waren van het schatplichtig product; en die klasse zou nu aan het gouvernement de *rent* uitkeeren waarvan het bedrag van den aanslag in eens voor altijd, *perpetual*, werd vastgesteld terwijl bij niet-voldoening der belasting het gouvernement het recht had het land te verkoopen; de zamindar dus erkend als eigenaars, op hen de plicht tot belastingbetaling gelegd aan het gouvernement en dit niet zich zelven den eigendom toekennende maar als 't ware een hypotheek vestigende op den grond tot zekerheid van de verschuldigde belasting; en zoo werd dit stelsel, waaraan de onveranderlijke aanslag inhaerent was, genoemd het *zamindary-system*. Nevens dit stelsel, in Bengalen van kracht, hadden zich andere stelsels ontwikkeld in andere deelen en deze vooral hadden de aandacht van MINTO en RAFFLES; zoo was in de *presidency*, wij zouden zeggen het gouvernement van Madras, een ander stelsel ontstaan dat allengs ook elders werd toegepast, een *ryoterary-system* dat van de landbouwers individueel eene heffing eischte en waarbij de tusschenkomst van pachters als de zamindar niet voorkwam maar het gouvernement in directe aanraking kwam met de bevolking. Hoe was men hiertoe gekomen? In Engeland was het opperbestuur zeer ingenomen geweest met het doorhakken van den knoop door CORNWALLIS en daarom werd de invoering van het revenue-system, voor Bengalen van kracht, ook gelast voor Madras; edoch voor de toepassing van een *zamindary-system* zijn zamindar noodig en eene klasse van zoodanig aanzien bestond niet in Madras; vermoedelijk zou CORNWALLIS die ook daar maar in het leven geroepen hebben maar het bestuur van Madras

en de commissie aangewezen voor de invoering handelde rationeeler en voorzichtiger; hierbij kwam dat een gedeelte van het gebied van een gevallen inlandschen vorst nabij Madras hieraan werd toegevoegd nl. Mysore en nu zou men beginnen met dit geannexeerde gedeelte onder direct bestuur te brengen; de commissie echter was geen voorstander van het stelsel voor Bengalen geldig dat ook door het gemis eener klasse van zamindar hier praktisch onuitvoerbaar bleek en ook was ze tegen een onveranderlijken aanslag; zij voerde nu in dat deel een ander stelsel in: aanslag in de *rent* van ieder landbouwer, *ryot*, individueel; het bedrag van den aanslag bestond in een gedeelte van den oogst verschillende naar de klasse van gronden; de aanslag jaarlijks vast te stellen; een stelsel dus van individueelen aanslag, het *ryoterary-system* genoemd; wel was het doel om na betere kennis van het land te komen tot een onveranderlijken aanslag, *perpetual*, maar toch voor ieder landbouwer individueel. Dit stelsel had veel succes, het werkt nog in Bombay en werkt er volgens deskundigen goed. Maar in den aanvang bij de invoering bleek de praktijk er van niet schitterend om de bezwaren waarmede een individuëele aanslag altijd gepaard gaat; om die bezwaren te ontgaan kwam men tot eene wijziging van het stelsel voor Madras; wel waren de autoriteiten hier hoog ingenomen met het *ryoterary-system* van Mysore en was men op het punt dit in heel Madras in te voeren, maar de ondervonden bezwaren bij de toepassing hielden daarvan terug en in 1808 voerde het gouvernement alsnu voor Madras in een stelsel van landelijke inkomsten op deze grondslagen: verhuur door het gouvernement van de desagronden aan het hoofd der desa, waarin zich derhalve de kiem begint te openbaren van het later ontwikkelde beginsel van den grondeigendom bij den souverein; die verhuur voor een termijn van drie jaren; de desa, het dorp, *village* aansprakelijk voor de huur, de *rent*, en hier ontmoeten we de oeconomische beteekenis later aan dit woord toegekend. Ergo hier geen jaarlijksche maar een driejaarlijksche vaststelling, aanslag van de *rent* en niet het individu, de landbouwer, maar het dorp, *village.* Een viertal jaren later werd besloten den dorpsaanslag te handhaven maar den termijn van aanslag van drie op tien jaren te brengen om na verloop daarvan te komen tot een onveranderlijk bedrag van aanslag. Zoo werkten dus in Britsch-Indië drie stelsels naast elkander: in Bengalen het *zamindary-system;* in Mysore het *ryoterary-system;* in Madras het *village-settlement* dat ook in andere gewesten werd toegepast doch niet geheel op dezelfde wijze en in de noordwestelijke provinciën ook wel *peteedary-system* geheeten waar ook de *community*, de desa, werd aangeslagen, een stelsel in de praktijk uitteraard gemakkelijker voor het gouvernement omdat de gemeente aansprakelijk is voor het totaal bedrag der belasting dat zij omslaat over de gemeenteleden. Maar de groote kampioen voor den individueelen aanslag, waarin men voor de bevolking grooter belang gelegen acht doch waarmede alleen individueel en niet gemeenschappelijk bezit moet

gepaard gaan terwijl de laatste vorm de hoofdvorm is, Sir THOMAS MUNRO die deel had uitgemaakt van de commisste voor de invoering in Mysore, wist in Engeland zijne overtuiging dat alleen het stelsel van individueelen aanslag de welvaart der bevolking kan verhoogen, door het opperbestuur te doen deelen en vandaar dat het koloniaal bestuur van Madras in 1812 werd aangeschreven om den dorpsaanslag daar te laten varen en overal in het gouvernement van Madras den individueelen aanslag in te voeren, wat alsnu geschiedde door MUNRO zelf en dezelfde last werd gegeven voor Bombay. Men ziet dus dat de voorkeur voor den individueelen aanslag en de meer algemeene invoering daarvan in de britsche koloniën samenviel met de aan RAFFLES toevertrouwde organisatie van de nieuwe britsche kolonie en zoo keeren we naar Java terug. De door RAFFLES aangewezen commissie had gegevens verzameld en deze nu tot grondslag nemende maakte RAFFLES zelf eene memorie op die hij onderwierp aan den raad van Indië en waarvan de inhoud belangrijk is; in zijne beschouwingen kwam RAFFLES tot deze conclusiën: de souverein is eigenaar van den grond; de souverein is geworden het europeesche gouvernement; de hoofden der bevolking hebben geene erfelijke rechten en rechtens ook geene aanspraak op het bezit van landen met de aan apanage verbonden rechten van belastingheffing; de souverein, inlandsch vorst of europeesch gouvernement, kan aan aanzienlijken het genot van bepaalde gronden afstaan maar alleen genot dat zich openbaart in het innen van een deel der opbrengst van die gronden dat strikt genomen aan den souverein zou toekomen, genot maar geen eigendom; den inlander komt toe *a certain right of occupancy*, een bezitrecht door verjaring verkregen. Dat was de basis waarop een stelsel van landelijke inkomsten moest worden opgetrokken en de grondslagen voor de belasting behoorden te zijn: 1° afschaffing van gedwongen levering van producten tot onevenredige prijzen en afschaffing van alle heerediensten; de arbeid vrij, de handel vrij; 2° geene tusschenkomst van regenten bij belastingheffing maar directe heffing door gouvernements-ambtenaren; 3° verhuur van de gronden aan de desa vertegenwoordigd door het desahoofd; dit laatste, de verhuur, als een gevolg van de stelling dat de eigendom berust bij den souverein en tevens de toepassing van het in 1888 voor Madras ingevoerde stelsel; 4° de bevolking zou in haar bezit worden beschermd zoolang ze hare verplichtingen nakwam. Bij den raad van Indië vonden de denkbeelden, in de memorie van RAFFLES ontwikkeld, instemming maar MUNTINGHE, ook tijdens het engelsche tusschenbestuur lid van den raad door de zeer oordeelkundige handelwijze waardoor twee hollanders deel bleven uitmaken van dat college, gaf een afzonderlijk advies waarin hij uitgaat van het beginsel dat de kolonie bestaat voor het moederland doch tot dezelfde slotsom komt als RAFFLES, een advies met een onvrijzinnigen kop maar met een vrijzinnigen staart; vooral ook op onderdeelen heeft dat advies betrekking zooals de positie der regenten, den twijfel of

door gemis aan voldoende controle de gedwongen arbeid niet zou blijven voortbestaan, een twijfel door de ervaring gerechtvaardigd. De proclamatie van October 1813 voerde den dorpsaanslag in, die voor het grootste deel van Java in werking werd gebracht zonder tegenkanting te ontmoeten. RAFFLES hield met deze keuze blijkbaar ook rekening met de bezwaren die de individueele aanslag in de praktijk in Madras had opgeleverd. We weten echter dat het engelsche opperbestuur er vooral door Sir THOMAS MUNRO toe gebracht was om nadrukkelijk partij te kiezen voor den individueelen aanslag en allengs dit stelsel, het *ryoterary-system*, voor de britsche koloniën als bestuursbeginsel was aangenomen en om hiermede in overeenstemming te handelen moest de engelsche luitenant-gouverneur van Java doen wat de engelsche gouverneurs in Hindostan reeds hadden moeten doen, tengevolge waarvan reeds in 1814 bij het definitieve reglement op de landelijke inkomsten, de *revenue-instruction*, de dorpsaanslag werd verlaten en het stelsel waaraan het koloniaal bestuur in Engeland de voorkeur gaf ook voor Java werd aangenomen; bij die *revenue-instruction* behoort eene memorie door RAFFLES daaraan toegevoegd waarbij hij deze hervorming indiende aan het gouvernement van Bengalen waaronder Java ressorteerde; van die beoogde hervorming maakte in verband met de reeds aangegeven basis bepaaldelijk deel uit de algeheele afschaffing van heerediensten zoo ze al niet de hoeksteen er van was; heffing van landrente sloot gedwongen diensten uit omdat deze niet passen in een landrentestelsel; immers de inlander behoorde over de vruchten van zijn grond na voldoening van zijn *rent* vrijelijk te kunnen beschikken maar daarmede moest gepaard gaan ontheffing van dienstverplichting om niet, wegneming van elke belemmering in het vrije verkeer, want eerst dan zou de inlander gelegenheid hebben zijn grond productief te maken voor eigen welvaart, in de eerste plaats door daaraan zich zelven, zijn arbeid, geheel te kunnen geven. Die gewichtige factor behoorde bij het stelsel van landrente van RAFFLES; wij namen de landrente over en lieten de heerediensten daarnevens bestaan, rukten die af van het stelsel, handhaafden en regelden die afzonderlijk. In het revenue-system konden beide niet samengaan. Dat reglement op de landelijke inkomsten belastte een speciaal bureau met speciale ambtenaren met het geheele beheer der landrente en onttrok dit aan de residenten en alleen bij uitzondering zouden de residenten bemoeienis hebben met deze belasting en dan nog enkel om *strong political reasons;* om tot billijke grondslagen te geraken maakte reeds toen een hoofdfactor uit het opmeten en in kaart brengen van de velden en het verzamelen van gegevens van oeconomischen en socialen aard; regelen werden gesteld voor de wijze waarop en de middelen waardoor de gegevens moesten worden verzameld, welke regelen op twee hoofdgroepen betrekking hadden: op den grond en het product daarvan; op de inlandsche bevolking, rationeel gesplitst in landbouwers en niet-landbouwers; op haar have, bestaansmiddelen en dergelijke tot

in bijzonderheden; de landrente zou alleen op landbouwers, de *tenement-tax* op niet-landbouwers drukken, maar hierbij moest voorzichtig te werk worden gegaan en de *tax* niet worden opgedreven; om het verschil in productiviteit der gronden werd niet een vast quantum bepaald dat van alle gronden, aan de landrente onderhevig, moest worden opgebracht maar werd eene schaal vastgesteld, eene verdeeling in klassen gemaakt van sawah's en tegalan's beide 1e, 2e en 3e soort en van de getaxeerde opbrengst der tegalan's minder geheven dan van die der sawah's edoch waar de bevolking in minder goeden doen was kon ook bij den aanslag gegaan worden beneden den gestelden maatstaf van $^1/_2$, $^2/_5$ en $^2/_3$ der getaxeerde opbrengst van sawah's en van $^2/_5$, $^1/_3$ en $^1/_4$ voor tegalan's al naar de soort en dus naar de klasse waarin ze vielen, terwijl verklaard werd dat deze maatstaf niet zou worden verhoogd; bij de berekening van den aanslag strekte bij de sawah's alleen padi tot maatstaf en bij de tegalan's alleen djagoeng, ook al leverde de grond ander en waardiger product op; ter herleiding in rupee's van de getaxeerde opbrengst moesten de padi- en djagoengprijzen genomen worden naar den laagsten marktprijs van het loopende jaar; ter bepaling van de vermoedelijke opbrengst werd een middencijfer over eenige vorige jaren aangenomen; van de sawah's kon de landrente betaald worden in natura of in geld, van de tegalan's moest de belasting in geld worden voldaan; bij opbrengst in natura moest worden ingeleverd bij den *collector* om het product zoodra mogelijk te gelde te maken tegen den marktprijs en niet op te slaan om betere prijzen later te bedingen en er dus niet eene speculatie mede te beoogen; achtte de inlander zijn voordeel gelegen in eene betaling der landrente in geld waartoe hij de keuze had, en dadelijk na den oogst was de padiprijs laag en kon hem die voldoening op deze wijze voordeelig zijn, dan stelde de *collector* de waarde vast waarop de padi op het oogenblik verkoopbaar was; remissie werd verleend bij schade door overmacht. De toepassing en de werking tot aan de commissarissen-generaal bleek allergebrekkigst; de praktijk was allerminst gunstig en week geheel af van de beginselen die RAFFLES in toepassing had willen zien gebracht; toevertrouwd deels aan onbekwame ambtenaren als DAVY en HANSON in Tjirebon, die het door CRAWFURD aangevangen werk verwaarloosden, deels aan ambtenaren die principiëel tegen het stelsel gekant waren en grootendeels aan dezulken die niet op de hoogte waren van hun taak en niet opgewassen tegen de eischen daaraan vooral bij invoering van een op Java geheel nieuw stelsel van landelijke inkomsten gesteld, bleek later dat de toepassing van het landrentestelsel schier overal in plaats van den toestand der bevolking te hebben verbeterd, zooals het doel van RAFFLES was geweest, dien had verslimmerd; de toepassing vooral in Banten, in Soerabaia, in Tjirebon, in Tegal, in Pekalongan, waartoe destijds ook Kedoe behoorde, in den Oostboek, ja haast in alle residentiën leerde ongunstige resultaten kennen; dit had niet zijn oorsprong in het stelsel zelf

waarvan de hoofdgedachte, heffing van een deel der vruchten van den bodem, juist was maar in de ellendige uitvoering er van en volkomen naar waarheid was de verklaring van de commissarissen-generaal in hun besluit van 1818 „dat in den aanslag, de regeling, de ontvang, ja de geheele beheering van het landelijke stelsel de grootste onzekerheid, onnauwkeurigheid en wanorde bestaat" en ook zij weten dit niet aan het stelsel zelf maar aan het niet nakomen der besluiten van Raffles van 1813 en 1814 die naar „de zinnelijkheid" der residenten en andere ambtenaren geheel verschillend waren uitgelegd en toegepast of wel geheel ter zijde gelegd. De slechte werking werd ook geweten aan den individueelen aanslag die zoo als we zagen niet in de oorspronkelijke bedoeling van Raffles had gelegen maar waarvoor het opperbestuur partij had gekozen en bij de eerste maatregelen ten opzichte van de landrente bij staatsblad 1818 no. 14 lieten de commissarissen-generaal die wijze van aanslag dadelijk varen en vervingen die door den desa-aanslag; zij behielden het landrentestelsel, tijdens het britsche tusschenbestuur ingevoerd doch kozen een anderen vorm van aanslag, gaven voorschriften omtrent dien aanslag en de invordering en eene betere verzekering van de uitvoering, maar zij rukten van de beginselen die den grondslag uitmaakten van het landelijke stelsel datgene af wat er een geheel mede uitmaakte, er een element van was, de afschaffing der heerediensten; zij namen Raffles' stelsel over, zorgden voor eene betere toepassing maar regelden daarnevens de heerediensten afzonderlijk. Reeds het volgende jaar werd het besluit vervangen door de publicatie van 1819 staatsblad no. 5 die eene nieuwe regeling bevatte die eigenlijk feitelijk nog van toepassing is; ze stelde „provisioneele" bepalingen vast en, we weten het allen, het eigenaardige van een provisoiren toestand is altijd dat die 't langst bestendigd blijft; zoo ook hier; wel vorderde artikel 59 alinea 2 sedert 1854 eene nieuwe landrenteregeling maar tot dusver is deze nog niet tot stand kunnen komen en is in de praktijk de oude toestand gehandhaafd. Van de regeling van 1819 was het hoofdbeginsel de desa-aanslag en vaststelling van een anderen maatstaf van berekening, eene belangrijke wijziging van de *revenue-instruction;* de klassificatie in sawah's en tegalan's verviel; de aanslag zou nu geschieden naar de locale toestanden en dus niet naar een uniformen vasten maatstaf, een goed denkbeeld voorzeker mits men maar de uitgestrektheid en de productiviteit der gronden kent, doch waar dit niet het geval is al te wisselend en te uiteenloopend al naar de verschillende inzichten, de zinnelijkheid volgens de toenmalige terminologie, van de ambtenaren met den aanslag belast en hunne bekendheid met land, volk, adat en taal die nog al iets te wenschen overliet. Welke maatstaf werd nu aangenomen? Van geheel denzelfden basis uitgaande waarop Raffles het nieuwe stelsel van inkomsten had opgetrokken dat hij indertijd in zijne memorie aan den raad van Indië had ontwikkeld gingen ook de commissarissen uit; de landrente werd als eene huur aangemerkt,

het gouvernement als eigenaar van den grond; jaarlijks zou eene overeenkomst, piagem, worden aangegaan tusschen de residenten namens het gouvernement en de hoofden en oudsten van elke desa, om het bedrag te bepalen waarop de landrente voor een jaar zou worden vastgesteld. Dit is de kern der landrenteregeling van commissarissen-generaal; het klinkt wel zonderling dat bij de heffing eener belasting door den souverein er geen vaste maatstaf bestaat waarvan bij die heffing wordt uitgegaan maar dat het voornaamste, het bedrag der op te brengen belasting, wordt overgelaten aan eene overeenkomst waarbij het publiek gezag de eene partij en de belastingschuldige de andere partij is, aan eene wederzijdsche wilsverklaring, aan een loven en bieden, een geven en nemen, een zich plooien naar de omstandigheden, maar inderdaad was dit admodiëeren, zooals men het toen ging noemen, in de gegeven omstandigheden noodzakelijk en was de aanneming van dit zoogenaamde admodiatiestelsel de eenige weg om den onzekeren en verwarden bestaanden toestand niet nog onzekerder en verwarder te maken maar daarin integendeel verbetering te brengen en vooral ook om te trachten een einde te maken aan de zeer groote onbillijkheden die juist van het vasthouden aan een uniformen maatstaf voor zoo geheel verschillende objecten het gevolg waren geweest terwijl het admodiatie-stelsel beter geschikt was om ook de belangen der inlandsche bevolking in het oog te houden en inzonderheid om deze laatste reden heeft dat admodiatiestelsel, als provisorium ingevoerd, zoo goed gewerkt tot nu toe, indien maar niet fiscale opdrijving door de eene partij, en de sterkste, op den voorgrond stond. Edoch de commissarissen-generaal wisten zeer goed dat van de factoren voor elke deugdelijke landrenteregeling de voornaamste is eene juiste kennis van de uitgestrektheid der belastbare gronden, alleen door opmeting te verkrijgen, en hiermede werd dan ook in 1818 al een aanvang gemaakt in Kedoe doch ze werd aldra in den steek gelaten omdat ze te kostbaar bleek; indien men toen had doorgezet dan zouden we thans al een heel eind nader zijn gebracht tot eene deugdelijke regeling. De aanslag voor 1818, bij wege van overeenkomst vastgesteld, werd het volgende jaar bestendigd en in 1819 bepaald dat die aanslag zou blijven gelden zoolang de gronden niet behoorlijk opgemeten, geklassificeerd en gewaardeerd zouden zijn; er werd vastgesteld een model-contract, piagem, en een model voor den legger of het kohier van den aanslag, beide opgenomen in staatsblad 1819 no. 36, doch de model-legger bleek voor de praktijk ondoelmatig om de redenen door VAN DEVENTER in zijne voortreffelijke *Bijdrage tot de kennis van het landelijk stelsel op Java* aangetoond tengevolge van welke onbruikbaarheid om overal te dienen, in elke residentie een verschillende vorm aan het kohier van aanslag in de landrente werd gegeven. In 1819 maakte men schoon schip door de achterstallige landrente, waarvan toch niets te innen was, af te schrijven. In het admodiatiestelsel moest bij den aanslag, met dien van vorige jaren tot basis, gelet

worden op de locale omstandigheden, op de vermoedelijke opbrengst en de vermoedelijke waarde waarom de aanslag zou geschieden bij het rijp worden van het product; de desa als eenheid zou worden aangeslagen in den desa-aanslag door het desahoofd om te slaan over de desaleden naar evenredigheid van ieders aandeel in de gemeenschappelijk bezeten gronden; de inning der belasting door de desahoofden te storten in 's lands kas; de betaling van de landrente zou geschieden in geld of in producten; het product zou worden aangenomen tegen den prijs voor elke desa vooraf vast te stellen; met nadruk moet hier worden gewezen op de bepaling van artikel 20 der landrenteregeling van 1819: „de landrenten zullen kunnen worden voldaan in geld of in producten, naar keuze" terwijl in het model van de piagem dan ook sub 6° uitdrukkelijk werd verklaard: „de landhuurders kunnen hunne landrenten betalen in geld of in producten" maar de geschiedenis van het cultuurstelsel leerde ons dat dit voorschrift voortdurend is geschonden; dat de ambtenaren de bevolking dwongen in geld te betalen en weigerden in natura te ontvangen, waardoor de bevolking die geen geld had en er niet aan komen kon dan tegen woeker en verlies op haar product zeer werd benadeeld; in de praktijk handelde men alsof artikel 20 der publicatie niet bestond, waarbij de keuze was gelaten niet aan de ambtenaren maar aan de bevolking, omtrent de manier waarop zij hare belasting wilde voldoen en die wetschennis in de praktijk kreeg hare sanctie in 1827 toen DU BUS leukweg bepaalde dat de landrente zou moeten betaald worden voor $^{2}/_{3}$ in zilver en voor $^{1}/_{3}$ maar in koper; als men nu denkt aan den erbarmelijken toestand waarin het muntstelsel in die dagen verkeerde dan was die eisch, afgescheiden van het geheel ignoreeren van het recht der bevolking om te kiezen, een recht dat zelfs in 1854 nog uitdrukkelijk werd erkend, eene daad van willekeur tegenover de bevolking die haar product eerst van de hand moest zetten en in handen viel van gewetenlooze chineezen, europeanen waren er toen nog niet zooveel, die haar met het algemeene onder de bevolking circuleerende medium in koper betaalden en waarop zij dan weêr verliezen moest om $^{2}/_{3}$ in zilver voor landrente te kunnen voldoen. Door DU BUS werd speciaal voor de landrente een corps controleurs voor de landelijke inkomsten in het leven geroepen en werden ook de surnumeraire ambtenaren gecreëerd, de latere controleurs en aspirant-controleurs BB. — Het admodiatiestelsel werkte sedert 1819 goed in dezen zin dat de baten voor de schatkist door de blijkbaar betere toepassing van het stelsel van 3½ millioen aanvankelijk, onder DU BUS reeds tot ongeveer 6 millioen waren gestegen; het bleef wettelijk in stand tot 1873 doch feitelijk tot op den huidigen dag vermits de ordonnantie van 1872, waarover straks, eene *failure* bleek; het admodiatiestelsel, het overlaten aan loven en bieden om te zien wat men er van krijgen kan eenerzijds en met hoeveel men er af kan anderzijds, heeft vooral in de dwangperiode van het cultuurstelsel, gunstig moeten werken; het handhaven

er van was toen eene politieke noodzakelijkheid; immers bij het onderhandelen over den aanslag en bij de voorbereiding daarvan kwam heel wat aan het licht, heel wat treurigs en onverkwikkelijks in de desatoestanden en daarom werd dan aan de ambtenaren gelast om bij den aanslag, waar de toestand al te erg was, het bedrag der landrente te matigen mits dan maar de bevolking des te krachtiger aan de gedwongen cultures van de kostbaarder producten werkte; het admodiatiestelsel was tijdens het dwangstelsel juist goed; het was toen eene veiligheidsklep voor de bevolking, al werd nu en dan weêr last gegeven om de belasting aan te zetten waardoor de opbrengst, al in 1830 gestegen tot over de 6$^1/_2$ millioen, voortdurend steeg en in 1845 al over de 11 millioen bedroeg; maar over het algemeen schijnt volgens het gevoelen van deskundigen de heffing het $^1/_5$ van het geoogste product niet te hebben overschreden; doch in die jaren sprong de verbazende ongelijkheid in den aanslag der desa's hoe langer hoe meer in het oog; dit lag voor de hand, een vaste maatstaf ontbrak; alles was overgelaten aan der ambtenaren *zinnelijkheid* d. w. z. men nam wat men krijgen kon, liefst zooveel mogelijk; een onderzoek, al onder BAUD ingesteld, toonde aan dat hier 15 °/$_0$ elders 30 °/$_0$ van het product werd opgebracht, ginds weêr minder, toch al te groote afwijkingen; de ongelijkheid in den aanslag ligt in het stelsel zelf dat haar als 't ware medebrengt; ook MERKUS wees als gouverneur-generaal op die schreeuwende ongelijkheid en drong er al op aan dat zou worden begonnen met het opmeten der belastbare gronden, de alpha en omega van elke ernstige landrenteregeling, wat reeds toen beaamd werd; toch duurde het tot 1864 eer de statistieke opneming in het leven werd geroepen die weêr in 1878 ter ziele ging.

Het regeeringsreglement van 1830 had uitdrukkelijk de basis van RAFFLES' stelsel als beginsel opgenomen in artikel 74; verhuur der gronden aan de javanen; het eischte den oorspronkelijken vorm waarin de landrente voor 't eerst op Java was ingevoerd, den desa-aanslag; het bekrachtigde het admodiatiestelsel van de commissarissen-generaal; het zonderde in artikel 76 de Preangerregentschappen uit waar het de afwijkende inrichting in stand hield. Het regeeringsreglement van 1836 nam woordelijk de drie artikelen 74, 75 en 76, op de landrente betrekking hebbende, uit het vorige reglement over. Dit zou bevreemding kunnen wekken als het niet gold VAN DEN BOSCH die in zijne memorie aan BAUD op schier elke bladzijde het bewijs levert van het *revenue-system* niets te hebben begrepen en niet de flauwste notie te hebben gehad van aard, doel, strekking, object; die dat stelsel noemt „gevaarlijk" of „verderfelijk," elders „zoo drukkend als ooit ergens is geheven," dan weêr „eene opgevijzelde hervorming verre beneden het systema door de Kompagnie gevolgd," doch die niettemin het stelsel van RAFFLES met de wijzigingen van de commissarissen-generaal geheel overneemt, er den hoeksteen van maakt bij zijn cultuurstelsel en het als belasting steeds opdrijft.

In het I[e] ontwerp van een nieuw regeeringsreglement kwam de regeering in plaats van met drie met één artikel van dezen inhoud: „De grondbelasting bekend onder den naam van *landrente* wordt op Java voortdurend geheven in overleg met de hoofden en oudsten der gemeenten," kort maar niet zoo duidelijk als vroeger. Door dit voorstel werd de landrente als belasting perpetueel gehandhaafd met de wijze van aanslag, den desa-aanslag omdat, zei de regeering, deze bestond en het meest overeenkwam met de desahuishouding en het communaal bezit der gronden; zij wilde in elke residentie een onderzoek laten houden om te trachten tot billijke regeling te komen van vaste grondslagen en deze dan om de drie of vijf jaren doen herzien. Tegen dat artikel werd bij de schriftelijke gedachtenwisseling opgekomen; gaf men aan het *village-settlement* de voorkeur boven het *ryoterary-system* dan moest dat duidelijker worden verklaard indien men althans van oordeel was dat in een reglement dat het koloniaal bestuur ging organiseeren de vermelding juist van deze belasting noodig was, nog wel alleen voor Java geldig; er bleken echter voorstanders te zijn van alle drie de stelsels die zich in Britsch-Indië hadden ontwikkeld; het II[e] ontwerp bevatte daarop een gewijzigd artikel over de landrente luidende: „De gouverneur-generaal zorgt dat de invordering der landrente bij voortduring plaats hebbe volgens den gemeentelijken of dorpsaanslag en dat binnen een door den Koning te bepalen tijd billijke grondslagen voor dien aanslag worden vastgesteld," wat CORNETS DE GROOT de opmerking in de pen gaf dat de grondtrekken dier billijke regeling wel hadden mogen worden aangewezen opdat het niet zou blijven bij een bloot voornemen. Derhalve: bestendiging van de landrente als belasting; bestendiging van den desa-aanslag; opdracht aan den Koning tot vaststelling der grondslagen. Waarom juist deze belasting opgenoemd? Omdat de landrente toen $\frac{1}{4}$ van alle inkomsten bedroeg en als de meest productieve wel in het regeeringsreglement eene plaats mocht vinden; de regeering wilde in 1854 de Preanger-uitzondering niet opnoemen als overbodig daar artikel 24 hierin voorzag; en van de overige beginselen in de reglementen van 1830 en 1836 omschreven wilde zij opzettelijk zwijgen omdat twijfel gerezen was of het hoofdbeginsel dat de eigendom van den grond bij den souverein berust wel juist was in het bijzonder voor Java; dien knoop wilde zij niet doorhakken want eer dit beginsel zou kunnen worden uitgesproken achtte zij vooraf een onderzoek noodig naar de rechten van de bevolking op den grond omdat „de onkunde die tot dusver bij de ambtenaren heerscht omtrent de adat en de neiging om waargenomen feiten te verklaren naar europeesche begrippen, aan eene betere kennis der rechten van de bevolking in den weg stond." Of dat toetsen van oostersche toestanden aan westersche begrippen ook later niet veel nadeel heeft gesticht? De regeering wilde daarom niet zoo absoluut spreken van de landrente als aequivalent voor de *huur* van gronden en had opzettelijk het woord grondbelasting weg-

gelaten wat trouwens de landrente niet was; en in de vaststelling der grondslagen wilde de regeering vrij blijven om voorschriften te dien aanzien te geven aan den gouverneur-generaal tot het voorbereiden van een speciaal onderzoek; dat dit niet reeds vroeger geschiedde vond zijne verontschuldiging in het gemis van europeesche ambtenaren in staat het javaansch te spreken, te lezen en te schrijven zoodat ze met de bevolking niet in directe aanraking konden komen; de desa-aanslag was de alom gebruikelijke en ook al werd hier en daar individueel bezit van grond aangetroffen toch verkieselijk ook daar. De kamer kon zich evenwel maar niet met het artikel vereenigen; als er gewaagd werd van billijke grondslagen voor het vervolg, sloot dit dan de erkentenis in dat de landrente tot dusver op onbillijken grondslag rustte? De reeds geuite opmerkingen werden herhaald en nu hieraan toegevoegd dat waar de regeering juist deze belasting om hare opbrengst zoo belangrijk vond ter opneming in het regeeringsreglement ze dan ook belangrijk genoeg was om jaarlijks er over te rapporteeren in het koloniaal verslag en werd nu den minister, niet zeer kiesch, voorgehouden dat uit zijne voortdurende veranderingen van het artikel viel op te maken dat hij het landrente-vraagstuk niet meester was! Dat is ook nog wel later het geval geweest met sommige van PAHUD's opvolgers. En alweêr komt de minister in het III^e ontwerp met een ander artikel: „de gouverneur-generaal zorgt dat overal waar de landrente geheven wordt volgens den gemeentelijken of dorpsaanslag daarmede worde voortgegaan en dat, binnen een door den Koning te bepalen tijd, billijke grondslagen voor dien aanslag worden vastgesteld" en werd voorts de mededeeling voorgeschreven in het koloniaal verslag van de maatregelen betrekkelijk de landrente genomen; zóó was na de vele metamorphosen het regeeringsvoorstel dat in behandeling kwam waarbij dus niet onvoorwaardelijk de desa-aanslag werd bestendigd voor heel Java maar daar waar die feitelijk bestond. Bij vergelijking met het tegenwoordig artikel 59 R R zien we dat aan het slot der eerste zinsnede is toegevoegd „voorloopig" terwijl de bestaande tweede zinsnede geheel nieuw is. Beide wijzigingen waren het gevolg van een amendement van den heer VAN NISPEN dat met algemeene stemmen door de kamer werd aangenomen, na intrekking van een amendement van den heer SLOET TOT OLDHUIS dat beoogde in het regeeringsreglement de verplichting op te nemen tot kadastrale opmeting der aan de landrente onderworpen gronden die, volgens den minister PAHUD, zoozeer van zelve sprak dat het overbodig was dit in artikel 59 te verklaren en nadat door den heer MACKAY ook was ingetrokken zijn amendement dat hetzelfde bedoelde als het voorschrift der tweede alinea doch de totstandkoming eener landrenteregeling zonder te praejudiceeren op den vorm van aanslag wilde binden aan een termijn door den Koning te bepalen, welk amendement door den minister eerst was overgenomen doch na de vele opmerkingen omtrent het onbepaald laten van den aanslag

nader was gewijzigd door uitdrukkelijk in beginsel onvoorwaardelijk de desa-aanslag als basis van elke landrenteregeling aan te nemen hetwelk weêr van verschillende zijden verzet uitlokte, totdat de juist niet heldere discussie zich oploste in de transactie voorgesteld door VAN NISPEN. De hoofdbezwaren tegen artikel 59 die bij de openbare behandeling op den voorgrond traden waren tweeërlei; vooreerst meende VAN HÖEVELL dat men zich moest gelijk blijven en waar men zich had bepaald door bij artikel 58 omtrent de belastingen niets voor te schrijven dan één algemeene regel men voor de landrente daarvan niet moest afwijken; dit bezwaar werd gedeeld door VAN BOSSE, THORBECKE, VAN GOLTSTEIN, DE MAN doch bestreden door ROCHUSSEN, BAUD en den minister PAHUD; ten andere wilde men niet partij kiezen voor ééne wijze van aanslag, voor desa-aanslag uitsluitend en ondanks de verdediging daarvan door PAHUD op grond dat desa-aanslag geheel zoude strooken met de javaansche instellingen en van het verband tusschen desa-aanslag en cultuurstelsel en ofschoon BAUD de kadastrale opmeting verwierp als een schrikbeeld en haar op politieke gronden krachtig bestreed, omdat hij daarvan eene opdrijving van de landrente vreesde en de geuite bedoeling daarvan wel was eene peraequatie, eene gelijkmaking, eene ontheffing van den een ten laste van den ander, maar de verzwegen bedoeling was eene algemeene verhooging van de landrente waarom tot dusver het opmeten zelfs verboden was en het admodiatiestelsel streng gehandhaafd, bleek dat een wenk van ROCHUSSEN die erkende dat het niet aanging de kamer te laten beslissen over het perpetueeren van den desa-aanslag waarvan schier allen verklaarden evenmin iets te kennen als van den individueelen aanslag en waarom de kamer blijkbaar zich onthouden wilde eene uitspraak te doen, in goede aarde gevallen was want de transactie werd in de tegenwoordige redactie, door VAN NISPEN voorgesteld en viel zoozeer in den smaak dat ze unaniem werd aangenomen. Artikel 59, de vrucht dier transactie handhaaft overal den desa-aanslag van de landrente waar die bestaat edoch voorloopig en maakt de toepassing van eene andere wijze van aanslag mogelijk in het vervolg, waarbij men in 1854 den individueelen aanslag in het oog had waarvoor velen toen een lans braken in verband met het komen tot individueel bezit van den grond bij den inlander; artikel 59 eischt voorts dat eene wet, een koninklijk besluit of eene koloniale ordonnantie de grondslagen, van billijke wordt niet meer gewaagd omdat men meende dat dit van zelf sprak, zal vaststellen van den aanslag, welken dan ook, hetzij van desa-, hetzij van individueelen aanslag, doch bepaalt nu geen termijn waarbinnen de verordening moet zijn gemaakt en draagt evenmin, wat PAHUD wilde, het bepalen van zulk een termijn aan den Koninklijken opperbestuurder op; de algemeene verordening door alinea 2 van artikel 59 gevorderd is er nog niet; wel hebben we de ordonnantie van 1872 staatsblad no. 66 die fiasco maakte in de uitvoering, maar daarin wordt in de beweegreden nadrukkelijk verklaard dat

ze alleen is eene *voorbereiding* van de algemeene verordening door artikel 59 geëischt. We zijn nu veertig jaren verder na het stellen van dien eisch en we staan met de landrente grootendeels nog op hetzelfde standpunt als dat van 1819, hetgeen misschien wel pleit voor dat standpunt. Is er dan sedert 1854 niets gedaan om tot eene regeling van de landrente te geraken? Zeker, maar ook hier, vooral hier, heeft de ervaring geleerd hoe groote nadeelen verbonden zijn aan steeds wisselende inzichten van wisselende ambtenaren, aan het vasthouden aan eigen gekweekte en gekoesterde meeningen, aan de zucht tot experimenteeren en proeven nemen van soms vrij gewaagden aard, zoodat men met angst de gewaande geneesmeesters allerlei medicamenten zag aandragen gedachtig aan het *aegrescit medendo;* al hebben de goed gemeende pogingen, evenmin als de verdachte die meer het zoeken van zich zelven dan van eene goede regeling verrieden, geen resultaten opgeleverd, zoo beknopt mogelijk moeten we de praktijk nagaan van artikel 59 waarvan de inhoud tot geene moeielijkheid aanleiding gaf noch geven kon. Vermits de regeling der landrente om den voornaamsten daarbij betrokken factor der belastbare gronden in nauw verband staat met de agrarische toestanden en de regeling daarvan, die sedert 1854 naar den voorgrond trad en zich in de ontwerp-cultuurwet van Fransen van de Putte belichaamde, werd van zelve ook aan de landrente aandacht gewijd en vermits elke regeling dier belasting in hoofdzaak moet steunen op kennis der uitgestrektheid van de gronden doch men in dien tijd tegen de inrichting van een kostbaar kadaster terecht opzag, trachtte men toen het landrentevraagstuk op aansporing van den minister van koloniën door den gouverneur-generaal Sloet van den Beele krachtiger te doen ter hand nemen dan tot dusver en door de instelling der statistieke opneming in 1864 aan het gemis van een behoorlijke, zuiver kadastrale opmeting te gemoet te komen doch de resultaten van het werk der opnemingssectiën en der gewestelijke statistieke bureaux, die in veertien jaren tijds tien residentiën hadden opgenomen en bewerkt en waaraan ook enkele waarlijk verdienstelijke mannen hunne krachten hadden gewijd, werd in 1878 veroordeeld toen de regeering in het koloniaal verslag zulk een ongunstig oordeel over het werk der statistieke opneming uitsprak dat het voortbestaan er van onmogelijk werd; de metingen, zoo verklaarde de regeering, waren niet verricht met die nauwkeurigheid noodig om de juiste ligging, den vorm, de begrenzing der desagronden te bepalen ten gevolge waarvan de kaarten vervaardigd door het grootendeels uit administratieve en niet uit technische ambtenaren bestaande personeel der statistieke opneming, geene juiste voorstelling van het terrein gaven en eene behoorlijke bijhouding der terreinsveranderingen met die opmetingen tot grondslag onmogelijk was; het hooge woord moest er uit: die kaarten hadden dan ook geenerlei nut. Alles dus te vergeefs! De pogingen sedert 1864 in het werk gesteld hadden gefaald; de opmetingen in de tien residentiën gedaan en

de kaarten daarvan opgemaakt bleken waardeloos. Dat was natuurlijk de doodsteek voor de statistieke opneming die dan ook in 1879 met de reeds opgerichte statistieke bureaux werd opgeheven en al het werk werd overgebracht bij het kadaster, dat nu belast werd ten behoeve van eene landrenteregeling de gegevens te verzamelen door opmeting te verkrijgen, een hoofdfactor maar niet de eenige, en alle overige gegevens meer bijzonder van oeconomischen en socialen aard zouden moeten worden verzameld door de ambtenaren van het binnenlandsch bestuur, zoodat de arbeid der voorbereiding tot regeling werd verdeeld. In 1879 kon hiertoe worden overgegaan omdat het kadaster door toedoen vooral van MOTKÉ en SPRENGER VAN EIJK eigenlijk pas in 1874 behoorlijk was georganiseerd, waar dit tot dien tijd alles te wenschen overliet en hier in Indië niet de minste zekerheid gaf zooals het voortreffelijk ingerichte kadaster in Nederland wel deed. Die hervorming voor eene regeling der landrente in 1879 tot stand gekomen hing nauw samen met de zeer ongunstige werking van eene ordonnantie die bij staatsblad 1872 no. 66 was afgekondigd en eene nieuwe regeling bevatte van den aanslag en de inning der landrente maar niet de grondslagen daarvan, doch ze zou strekken tot voorbereiding van de door artikel 59 R R geëischte verordening; de inwerkingtreding van die ordonnantie dus van den daarbij ingevoerden nieuwen aanslag zou plaats hebben met het jaar 1873; ze prijkt in het staatsblad maar tot de uitvoering is het eigenlijk nooit gekomen omdat deze in de praktijk niet mogelijk bleek en vermits later een andere weg is ingeslagen mist eene analyse der voorschriften dier ordonnantie praktisch nut; al spoedig toch, reeds in 1874 werd het in het koloniaal verslag erkend, was de regeering tot de overtuiging gekomen dat de uitvoering dier regelen in de praktijk op al te groote bezwaren stuitte; die ordonnantie is wel een merkwaardig voorbeeld met hoe weinig ernst en met hoe groot gemis van kennis soms door de ambtenaren gewerkt wordt; het ontwerp der ordonnantie van 1872 was natuurlijk eerst aan de residenten toegezonden om daarover hun oordeel uit te lokken en geenerlei bezwaren waren geopperd tegen de uitvaardiging der nieuwe regelen van aanslag en inning; sommigen vonden die zelfs erg mooi en doelmatig; de indische regeering wel moetende steunen op de adviezen van hen die uit den aard van hun werkkring met de zaak ten volle vertrouwd moesten worden geacht, vroeg en verkreeg de machtiging van het opperbestuur om die nieuwe regelen in werking te brengen; edoch nauwelijks was de ordonnantie in het begin van April 1872 in het staatsblad geplaatst om 1° Januari 1873 in werking te treden of daar kwamen de residenten toen ze voor de uitvoering moesten gaan zorgen voor den dag met allerlei bezwaren die ze hadden moeten kenbaar maken toen hun advies was gevraagd vóór het totstandkomen der ordonnantie en de bezwaren groeiden steeds aan. Hadden ze wellicht gedacht of gehoopt dat er toch niets van zou komen na de vroegere *historia morbi?* Het lag voor de hand dat de regeering aanvankelijk

de regeling handhaafde en de uitvoering gelastte; zij moest dat doen want welken waarborg had zij dat waar dezelfde residenten een jaar vroeger de nieuwe regelen goed hadden bevonden toen die hun ter beoordeeling waren gezonden zij thans in hunne bezwaren ontvankelijk waren? Maar nog vóór ze inwerking trad werd de ordonnantie al gewijzigd in December 1872. Derhalve kwam de aanslag in de landrente in 1873 voor vijf jaren tot stand maar toen men daadwerkelijk dien aanslag nu wilde tot stand brengen op den basis der ordonnantie bleek dit ondoenlijk; bij het onderzoek naar de gemiddelde padiprijzen van de laatste drie jaren kwam men tot al te groote afwijkingen; al dadelijk bleek dat de wijze van aanslag, die van de desahoofden vorderde inschrijving in een kohier en uitgifte van extracten daaruit aan de belastingschuldigen, niet mogelijk was omdat men hierbij had gerekend op bekwaamheden die de desahoofden niet hebben zoodat al in 1874 daarin wijziging moest worden gebracht en geen kohier noch billetten meer gevorderd worden maar waar dit mogelijk werd geacht een staatje van de namen en bedragen voldoende was; krachtens de ordonnantie kon alleen de gouverneur-generaal vrijstelling verleenen van landrente om gewichtige redenen; dit werd in 1876 uitgebreid in dezen zin dat de residenten bevoegd werden verklaard om bij misgewas onder nadere goedkeuring vrij te stellen ingeval van urgentie. Doel van de ordonnantie was vooral het verkrijgen van een vasten maatstaf, in plaats van den willekeurigen onder het admodiatiestelsel, maar dat doel faalde geheel; een groot bezwaar was het gemis aan juiste gegevens omtrent de gemiddelde productie en deze was met den gemiddelden padiprijs van vorige jaren de basis voor eene beoogde klassificatie der gronden; de cijfers in de leggers van de laatste jaren bleken fictief te zijn en dus onbetrouwbaar want men was blijkbaar gewoon geweest maar wat in te vullen, wat er met het admodiatiestelsel minder op aankwam, dat de toepassing, en lang nog geene verwerpelijke toepassing was met het oog op de inlandsche maatschappij, van een geven en nemen; de ordonnantie van 1872 had den desa-aanslag bekrachtigd en algemeen voor Java en Madoera voorgeschreven doch hiertegen kwamen ernstige bedenkingen uit die gewesten als Bantam, Krawang en Tjirebon waar ook individueel werd aangeslagen ondanks den vroeger en in de regeeringsreglementen van 1830 en 1836 zelfs uitdrukkelijk gedecreteerden algemeenen desa-aanslag en daar de individueele aanslag waar die voorkwam niet zonder gevaar voor de belasting door een desa-aanslag scheen te kunnen worden vervangen liet men de individueele maar voortbestaan, wat dus in strijd was met de pas bij de ordonnantie van 1872 gestelde regelen; even onuitvoerbaar bleek het samenvoegen van een aantal desa's in eenzelfde klasse waar de productiviteit van gronden, in dezelfde desa gelegen, uiteenliep want moest dan de totale productie van alle gronden der desa beslissen tot welke klasse de desa zou behooren m. a. w. hoeveel per bouw moest worden opgebracht aan landrente? Maar dan zou blijken

dat de aanslag voor de goede gronden te laag, voor de slechtere veel te hoog was. Door elkander slaan ging niet en dus moesten dan maar verschillende deelen, blokken waarin gronden van gelijke soort vielen, in eene klasse worden gevoegd; ook al eene afwijking dus en eene belangrijke ook want ook hierdoor tastte men het hoofdbeginsel aan omdat op die wijze geen zuivere desa-aanslag plaats had. Het was een verbazend gesukkel en de nieuwe regelen van aanslag kwamen niet tot algemeene toepassing, al niet in het eerste jaar 1873, en feitelijk bleef men voortgaan met admodiatie; kenmerkend was dat sommige residenten bij al dat gewirwar leukweg begonnen te vragen waarom toch maar niet aan den ouden toestand vastgehouden werd? De ordonnantie prijkte in het staatsblad maar van eene algemeene uitvoering kwam niets; dit werd al in 1874 erkend door de regeering maar nog sterker in een rapport van den directeur van binnenlandsch bestuur in dat jaar die heel leuk mededeelde dat men zich bij den aanslag voor 1873, dus de eerste op den grondslag der nieuwe regelen, er toe was blijven bepalen om de cijfers maar te plooien om tot een bedrag te komen dat het bestuur als eene billijke landrente beschouwde; het admodiatiestelsel dus toch. Zonder betrouwbare gegevens die de vrucht waren van nauwgezet onderzoek, zonder kennis van de uitgestrektheid der gronden, van de waarde van het product afhankelijk van verschillende oeconomische voorwaarden, van de productiekosten ook weêr afhankelijk van de meerder of minder bezwarende bewerking, van de irrigatie, van den beschikbaren arbeid, van de gelegenheid tot aanplant van tweede gewassen, in een woord zonder voldoende voorbereiding was eene regeling gemaakt die bij de geboorte reeds de kiem der ontbinding bevatte. Had men, verklaarde de regeering later, de nieuwe regelen voor den aanslag willen doordrijven dan zou dit tot zeer bedenkelijke gevolgen hebben geleid want dan zou op ééne plaats eene aanzienlijke vermindering van de landrente het nadeelige gevolg voor de schatkist zijn geweest en op eene andere plaats eene onevenredig zware door de bevolking niet te dragen vermeerdering zijn veroorzaakt. Zoo kwam men tot de erkenning dat het oude admodiatiestelsel, zoolang niets beters verkregen was, in de praktijk nog maar 't beste was. Nadat het onbruikbare der nieuwe regelen voor den aanslag van 1872 daghelder gebleken was achtten natuurlijk velen zich geroepen de regeering te komen voorlichten en voorstellen te doen die bruikbaarder regelen heetten te bevatten, want de voor 1873 *tant bien que mal* of liever *plus mal que bien* vastgestelde aanslag zou gedurende vijf jaren gelden en in dien tusschentijd moest toch iets gedaan worden opdat in 1878 bij de expiratie van den aanslag, eene beslissing zou kunnen genomen worden. Ter voldoening aan een wenk van den minister van koloniën werd de controleur VAN HOGENDORP, die chef was van het bureau voor de statistieke opneming in Tjirebon, naar Britsch-Indië gezonden om speciaal naar het landrentestelsel in Bombay, waar de individueele

aanslag goed werkte, een onderzoek in te stellen en tevens openbaarde zich een bijzondere ijver om bij de regeering met voorstellen te komen voor eene nieuwe regeling, waardoor men de voorstellen verkreeg van den directeur FITZ VERPLOEGH die al in November 1873 een voorstel indiende dat, altijd volgens den voorsteller, een panacée zou zijn tegen alle denkbare bezwaren; een voorstel dat alleen bewees hoe weinig de steller het behandelde onderwerp meester was en dat schipbreuk lijden moest op de praktische vertoogen van enkele bekwame residenten op Java wier advies de regeering vroeg; de inspecteur PLES kwam ook met een ontwerp dat samengesteld was in overleg en met de medewerking van den adviseur-honorair HOLLE; het ontwerp FITZ VERPLOEGH met de adviezen daarover en het ontwerp PLES-HOLLE werden gesteld in handen van den algemeenen secretaris LEVYSSOHN NORMAN pas afgetreden als directeur van binnenlandsch bestuur en welke zich in die functie had verklaard tegen het vaststellen der regelen in de ordonnantie van 1872 en daartegenover andere denkbeelden had ontwikkeld; LEVYSSOHN NORMAN, die reeds bij het verlaten der hoogeschool in 1857 in een voortreffelijk proefschrift ook in het bijzonder van het revenue-system en de latere landrente studie had gemaakt, bracht in 1875 een advies uit over de genoemde ontwerpen met geen van welke hij zich had kunnen vereenigen waarom hij andere voorstellen deed; het getal der ontwerpen van eene nieuwe regeling was dus tot drie geklommen en over deze drie werd in 1876 het advies ingewonnen van den heer SPRENGER VAN EIJK die met het ei van Columbus aankwam en vroeg of men niet zou wachten op de terugkomst van VAN HOGENDORP die in dat jaar uit Britsch-Indië terugkeerde waar hij zijn onderzoek niet tot Bombay had beperkt maar had uitgestrekt tot Calcutta en Madras. De nieuwe directeur van binnenlandsch bestuur BOSSCHER, dat departement ziet zijne chefs nog al eens wisselen, was welstaanshalve verplicht ook der regeering een ontwerp aan te bieden van eene precies tegenovergestelde strekking dan die van zijn voorganger en ook dit werd gesteld in handen van SPRENGER VAN EIJK die er nu vier had ter beoordeeling en aan wien VAN HOGENDORP werd toegevoegd bovendien. De opvolger van het departement, HENNIJ, onthield zich, het liep naar 1878, van het maken van ontwerp-regelen, gelukkig voor SPRENGER VAN EIJK, en beval in 1877 het ontwerp-BOSSCHER aan dat niet zoozeer eene geheel nieuwe regeling beoogde als wel volgens den ontwerper zelf eene verbetering van het bestaande om eén eenvoudiger en billijker aanslag mogelijk te maken; de tijd drong; in een goed gesteld rapport verklaarde de directeur zeer juist dat aan eene geheele hervorming toen niet kon worden gedacht omdat de hoofdfactor daarvoor, kennis der uitgestrektheid van de gronden en van de belastbare productie, nog steeds ontbrak en dat men dus 't best zou doen door ruiterlijk te erkennen dat men in 1877 nog even ver was als in 1818 en hij stelde voor den residenten aan te schrijven het volgende jaar, als de duur van den

vijfjarigen aanslag zou verstreken zijn, weêr het oude admodiatiestelsel toe te passen en den nieuwen aanslag alsdan vast te stellen voor drie jaren; hij kwam ten slotte met het eenige praktische voorstel dat het landrentevraagstuk een stap verder kon brengen nl. om tot de opmeting der gronden over te gaan; in dat degelijke rapport dat de feiten voorstelde zooals ze waren zonder franje of decoratief aan te brengen zooals zijne voorgangers hadden gedaan, wier ontwerpen in de toepassing zeker groote teleurstelling zouden hebben opgeleverd, gewaagde HENNY echter niet van den individueelen aanslag evenmin van de resultaten van het breed, al te breed opgezette onderzoek in Britsch-Indië en dit was opmerkelijk omdat daarheen opzettelijk een ambtenaar was gezonden; hij achtte het *ryoterary-system* blijkbaar niet nuttig voor Java. De heer SPRENGER VAN EIJK vereenigde zich met geen van de voorstellen; hij wilde de ordonnantie van 1872, die wel in het staatsblad stond maar onbruikbaar was gebleken, eenvoudig intrekken en de landrente wettelijk terugbrengen in den toestand waarin die belasting feitelijk nog verkeerde en eene nieuwe regeling uitstellen totdat men onmisbare gegevens eerst zou hebben verkregen doch hiertegen was weêr de raad van Indië gekant die alle stukken, het werd allengs een aanzienlijk blok, wilde toezenden aan den directeur van binnenlandsch bestuur om drie ambtenaren bij dat bestuur te belasten met het ontwerpen eener nieuwe landrenteregeling naar eigen *zinnelijkkeid*, zooals men in 1819 zei, en daarmede eene proef te nemen. De minister van koloniën het tijdstip steeds meer ziende naderen waarop toch iets gedaan moest worden was van oordeel dat men maar beginnen moest den bestaanden aanslag in 1878 te verlengen met een jaar in afwijking van het gevoelen van den raad van Indië die den aanslag onbepaald wilde zien verlengd tot zoolang eene nieuwe landrenteregeling zou zijn voorbereid; de gouverneur generaal VAN LANSBERGE deelde het gevoelen van SPRENGER VAN EIJK dat aan eene nieuwe regeling niet was te denken alvorens een speciaal onderzoek betere gegevens had verschaft omtrent den grond en de productie en plaatste zich op een juist standpunt waar hij verklaarde al de beginselen en theorieën *variis modis* in de ontwerpen en voorstellen uiteengezet veilig te kunnen laten rusten als niet ter zake afdoende voor men omtrent die factoren meerdere kennis had en was er voor om den aanslag te bestendigen doch de gelegenheid te openen dien te wijzigen als men dat met kennis van zaken zou kunnen doen; met deze beschouwingen vereenigde zich het opperbestuur en aan het denkbeeld van den minister werd uitvoering gegeven door staatsblad 1878 no. 110 door den aanslag zooals die bestond in 1877 te bestendigen en aan het denkbeeld van den raad van Indië door dit te doen voor 1878 en volgende jaren nl. voor een onbepaalden tijd; de ordonnantie van 1872 werd niet *expressis verbis* ingetrokken doch verviel thans voor zoover het onderwerp van den aanslag anders werd geregeld; de residenten worden bevoegd verklaard om elk jaar vóór 1 October onder nadere goedkeuring van de regeering

den landrenteaanslag te wijzigen als de verkregen kennis omtrent uitgestrektheid en opbrengst van den grond zulk eene wijziging noodig maakte; in de derde plaats schreef de ordonnantie van 1878 voor dat aanteekening zou worden gehouden van het bedrag der landrente door elk grondstuk, elk perceel op te brengen; hieromtrent was in 1872 niets bepaald toen de ordonnantie alleen sprak van aanslag der desa of van de belastbare personen maar niet gewaagde van de grondstukken op de opbrengst waarvan dan toch de landrente drukte en de opgave der opbrengst daarvan werd allezins wenschelijk geacht, omdat men juist van de gronden iets meer kon te weten komen om zoodoende bij eene eventueele nadere regeling, waarbij men de grondstukken van gelijke soort als belastingschuldige eenheid op den voorgrond mocht willen stellen, en dan was dit vooral noodig voor eene regeling waarbij niet gevraagd wordt welke personen bebouwen gronden en moeten dus daarvan landrente betalen, dan wel deze gronden zijn belastbaar, hoe groot zijn ze, hoeveel is de opbrengst, aan wie behooren ze, dan worden deze aangeslagen; het uitgangspunt is dan een ander en een beter. Overigens bleef wat betreft den desa-aanslag en de andere meer formeele voorschriften met de wijzigingen daarvan de ordonnantie van 1872 van kracht voor zoover de toepassing mogelijk was. Tot toelichting der nieuwe ordonnantie strekte eene circulaire in April 1878 van den gouverneur-generaal en in Juli van dat jaar van den directeur van binnenlandsch bestuur aan de residenten, wenken bevattende volgens welke nu moest worden gestreefd naar verbetering van den bestaanden aanslag waarbij zij in overleg moesten treden met den hoofdinspecteur der cultures; terwijl eene circulaire van Februari 1879 in bijblad no. 3454 aanwees onder welke voorwaarden gronden gedwongen of vrijwillig met koffie beplant in aanmerking konden komen voor gedeeltelijke vrijstelling van landrente; in October 1879 werden bij gouvernementsbesluit vastgesteld de voorschriften die tot basis moesten strekken bij het speciale onderzoek tot het verzamelen van gegevens voor de ordonnantie door artikel 59 R R gevorderd; de toelichtende nota opgenomen in bijblad no. 3490 duidde de strekking dier voorschriften aan die een gevolg waren van de voorstellen door den toenmaligen hoofdinspecteur VAN GORKOM ingediend onder wien het onderzoek werd aangevangen dat na hem werd voortgezet speciaal door SOLLEWIJN GELPKE die in 't bijzonder het onderzoek over Java en Madoera hield. Al dadelijk stonden die voorschriften en die toelichting tot leiddraad bloot aan heftige kritiek die zich nog heftiger uitte tegen de wijze waarop het landrenteonderzoek door GELPKE werd geleid; van alle kanten werden de pennen in beweging gebracht soms scherp gepunt, een enkele maal vlijmend scherp, al te vaak ontaardende in persoonlijke aanvallen waardoor de waarde van wat er goeds mocht zijn in de beweging zeer verminderde; in de dagelijksche en periodieke pers van die jaren is het landrenteonderzoek het mikpunt en GELPKE het doelwit waartegen de pijlen snorden; de kortelings plaats gehad

hebbende reorganisatie van kadaster het in Indië gaf een nieuwen pijl op den boog; nieuwe denkbeelden over de eischen van eene deugdelijke landrenteregeling werden overvloedig aangedragen waaronder er half rijpe en overrijpe waren, beide soorten dus onbruikbaar; grondboekstelsels op westersche leest geschoeid, waarbij geene rekening gehouden werd met de in Europa bestaande afwijkingen in dat stelsel, werden nevens district-kadasters aanbevolen; raadgevingen van tal van stuurlieden aan den wal werden gehoord over de methode van landrenteonderzoek en elke andere wijze om gegevens te verzamelen werd beter geacht dat juist die welke de gouverneur-generaal VAN LANSBERGE op de rapporten van zijne adviseurs had voorgeschreven; al die voorstellen en raadgevingen van bevoegden en onbevoegden, van de laatsten vaak 't ruwst getint, hebben niets teweeggebracht dan eene heftige polemiek waarbij aan beide kanten uit het oog werd verloren dat de kracht van een betoog niet is gelegen in de ruwheid van den vorm en waren eerst de voorschriften, tot grondslag strekkende voor het landrente-onderzoek, de objecten van aanval geweest aldra werd de wijze waarop SOLLEWIJN GELPKE het onderzoek hield op wat genoemd is zijne reis in vogelvlucht over Java en Madoera niet minder heftig gekritiseerd vooral uit den boezem der ambtenaren van het binnenlandsch bestuur die onder GELPKE's krachtige, haast schreef ik te krachtige, leiding deel namen aan de besprekingen en overleggingen in loco waarbij het een enkele maal zoo heet toeging dat het bij objectieve beschouwing een hoogst onaangenamen indruk maakt te ontwaren hoezeer het persoonlijke element het zakelijke verdringt zelfs bij ernstige mannen, zelfs bij eene zoo belangrijke zaak als de voorbereiding eener regeling van de hoofdbelasting der inlandsche bevolking, de voornaamste belanghebbende, over wier hoofd al die schetterende klanken dreunden, wier eigen bestuurshoofden altijd met voorname kalmte, alsof het *servare mentem* van Horatius voor hen was geschreven, het europeesch gekibbel aanhoorden en er het hunne van dachten; het euvel al te vaak merkbaar waar het eene zaak betreft uitsluitend de inlandsche bevolking rakende dat hare stem door het orgaan harer hoofden maar weinig in het kapittel wordt gehoord, deed zich ook ten aanzien van dit onderwerp vaker voor dan in het belang eener goede regeling wenschelijk wezen kon; tegen de al te waarneembare neiging om de zooveel meer ervaren en praktisch bekwame inlandsche besturende ambtenaren op zijde te laten dringen door heel wat jeugdiger zeer onervaren soms naïef onkundige europeesche ambtenaren met hunne gebrekkige kennis van taal en volk kan niet ernstig genoeg worden gewaarschuwd; die neiging heeft ons meermalen en ook weêr bij dat landrenteonderzoek kwade parten genoeg gespeeld en had men ze in 1854 ooit kunnen voorzien dan zou men daartegen krachtig hebben gewaakt zelfs in de fundamenteele wet omdat men terecht in de zenuw van ons koloniaal bestuurstelsel, in het voortreffelijke beginsel

van artikel 67 R R, een der uitnemendste waarborgen heeft gezien voor een goed bestuur door eene kleine mogendheid over de millioenen onderdanen in verre gewesten en bij de toelichting op dat artikel zal het ons blijken dat die kwade neiging nog te zeer voortwoekert. En deze neiging van als 't ware op zijde schuiven van het inlandsch bestuur bij zulk eene aangelegenheid als de voorbereiding der regeling van de hoofdbelasting der bevolking is een der grootste grieven tegen de wijze waarop GELPKE's onderzoekingstocht werd gehouden; maar niet deze grief was 't die weêrklonk maar tal van andere wier wortels te zoeken waren hetzij in gekwetste ijdelheid, hetzij in persoonlijke eerzucht, hetzij in soortgelijke onedele drijfveeren; een bekwaam en onafhankelijk man, die Indië kent en weet wat 't noodig heeft, de heer DE LANGE heeft nog niet zoo lang geleden een waar woord gesproken in het Indisch genootschap waar het landrentevraagstuk behandeld werd; hij zeide dat dit voor velen gediend had als ladder om zich naar boven te werken en de aandacht op zich te doen vestigen; de uitspraak was scherp maar wie zal haar durven casseeren? men begrijpt hoezeer het zoeken van zich zelven aan de objectiviteit van ongevraagde beschouwingen heeft geschaad. De geheele polemiek naar aanleiding van het goed bedoelde doch verkeerd geleide en alleroppervlakkigst ingestelde onderzoek van SOLLEWIJN GELPKE is in hooge mate onverkwikkelijk, ze ontaardde in ruw persoonlijk twisten, een kemphanen in bewoordingen die in de tweede kamer zelfs voor Indië al te kras zijn genoemd. In Juli van het jaar 1885 werd de zoogenaamde peraequatie gestaakt op last van den gouverneur-generaal VAN REES; ze was op Java geëindigd behalve in de residentie Kedoe; de voorstellen van den toen afgetreden hoofdinspecteur GELPKE met ontwerp-ordonnantie en toelichtende bescheiden werden aan den directeur van binnenlandsch bestuur om advies gezonden die in een uitvoerig rapport als zijn oordeel te kennen gaf dat de ontworpen landrenteregeling niet tot richtsnoer strekken kon omdat ze naar de meening van den directeur VAN VLEUTEN niet berustte op betrouwbare gegevens wat breedvoerig werd gestaafd, die de meening uitsprak dat men met de landrentequaestie even ver was als vóór GELPKE's onderzoek, die voorstelde geheel nieuwe onderzoekingen te laten houden en daarbij gebruik te maken van de gegevens die sedert 1818 als betrouwbaar verkregen konden aangemerkt worden; de indische regeering trad hierin niet maar schreef den residenten aan om als regel aan te nemen den landrenteaanslag zooals die door GELPKE voor de verschillende gewesten was vastgesteld edoch indien daaruit onjuistheden of onbillijkheden bleken voort te vloeien den aanslag alsdan te veranderen; nu, die onjuistheden in den aanslag kwamen genoeg voor den dag en de onbillijkheden waartoe hij leidde niet minder; in Tjirebon b.v. moest de aanslag in de landrente later met ruim *f* 214.000 en in Bagelen met ruim *f* 120.000 worden verminderd; waar herhaaldelijk bezwaren werden ingebracht en op de moeielijkheid, een enkele maal op de onmogelijkheid werd gewezen om zich aan GELPKE's aanslag te

houden die juist niet de *sourdine* had geplaatst op de fiscale kreten in het bestuurstijdperk VAN REES-SPRENGER VAN EIJK daar werd dan geantwoord dat de hoofden van gewestelijk bestuur naar eigen inzichten moesten handelen, waardoor dus de geheele aanslag der landrente immers eigenlijk opnieuw werd overgelaten aan de residenten die maar moesten zien hoe ze 't plooiden wat dus weer geheel neêrkwam op het oude admodiatiestelsel of liever niet geheel want in de plaats van het admodieeren trad schier overal het ordonneeren. De basis bleef dan toch de aanslag van GELPKE waarover in de tweede kamer bij de indische begrooting voor 1889 een hartig woordje viel; het werd door VAN DEDEM gelaakt dat de gouverneur-generaal VAN REES niet was getreden in het voorstel van den directeur en dat zooveel waarde aan het werk van GELPKE werd gehecht dat zijn aanslag tot basis was gemaakt en de minister KEUCHENIUS, die zich in den regel niet herinnerde dat hij achter de ministerstafel en niet meer op de banken der afgevaardigden zat, veroordeelde dat werk op de hem eigen verre van malsche manier door te verklaren: „men heeft GELPKE's werk maar in te zien om den twijfel te deelen over de waarde van zijne denkbeelden en te vragen of wel in alle opzichten het belang der inlandsche bevolking in die mate als men moet verlangen bij zijn arbeid is behartigd". Geoorloofd was de twijfel zeker. Niemand verdedigde den maatregel door de indische regeering ten aanzien der landrente genomen. De hoofdinspecteur KUNEMAN had zich ook verklaard tegen de voorstellen van den directeur VAN VLEUTEN en vestigde de aandacht der regeering op eene landrenteregeling voor Bali ontworpen door den controleur LIEFRINCK wien dit speciaal was opgedragen en die op Bali onder gunstige omstandigheden door de organisatie der inlandsche huishouding had gewerkt en nu meende de hoofdinspecteur dat van die ontwerp-regeling ook partij kon worden getrokken voor Java en stelde voor om onder zijne leiding op dien voet in de Preangerregentschappen te laten voorbereiden; de gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK achtte de oplossing van het landrentevraagstuk door het onderzoek van SOLLEWIJN GELPKE en de daarop gebaseerde voorstellen niet genoegzaam voorbereid en wilde ook geen partij kiezen voor de door den directeur aangeraden proefneming met eene andere methode die weer volgens de uitspraak van den hoofdinspecteur praktisch totaal onuitvoerbaar was en de regeering besliste in den zin van diens voorstel en voegde hem in Maart 1889 den controleur van Bali LIEFRINCK toe voor de proefneming in de Preanger, doch nadat in Mei daaraanvolgende de hoofdinspecteur tot directeur van binnenlandsch bestuur was benoemd werd bij besluit van 18 Mei 1889 aan dien directeur een inspecteur voor de landrente toegevoegd en daartoe genoemde controleur aangewezen. Die proefneming in de Preanger die nog niet beëindigd is beoogt volgens de mededeelingen in het koloniaal verslag eene meting van de bouwgronden van elke desa en thans door het kadaster

maar volgens eene vereenvoudigde methode en bloksgewijs d. i. aaneengesloten gronden van dezelfde soort en van dezelfde desa als een geheel beschouwende, verder het doen klassificeeren van die blokken door de ambtenaren van het binnenlandsch bestuur naar sommige factoren die zonder dat men in onmogelijke berekeningen van de productiekosten vervalt het middel moeten opleveren om de werkelijke voordeelen die uit de bebouwing van den grond getrokken worden bij benadering te bepalen en dienovereenkomstig den aanslag in de landrente te bepalen. Er zijn er die dat doel niet heel scherp belijnd achten, in de klassificatie eene reminiscens aan RAFFLES' *revenue-instruction* zien en in den aanslag bij benadering toch een admodiëeren. In 1890 werd bij staatsblad no. 53 tevens bepaald dat de aanslag der landrente op Java en Madoera zooals die toen bestond zou gelden voor de vier volgende jaren en derhalve niet jaarlijks zou geschieden; dit strekte ten bate van de inlandsche bevolking vermits de belasting, die voor het jaar 1889 verlaagd was, nu gedurende dat tijdvak onveranderd bleef, d. w. z. niet kon worden verhoogd. De minister KEUCHENIUS die in overleg met den gouverneur-generaal de maatregel nam verdiende daarvoor allen lof; de fixatie van den aanslag gedurende een vast tijdvak is eene van de beste daden geweest zoowel van KEUCHENIUS' als van PIJNACKER HORDIJK's bestuur. Toen het tijdvak van den vasten aanslag was verstreken heeft de gouverneur-generaal VAN DER WIJCK in November 1893 den directeur van binnenlandsch bestuur de grondslagen doen kennen waarop de vaststelling en herziening van den aanslag moest plaats hebben; bij dien in het begin van 1894 tot stand te brengen aanslag moest worden voortgebouwd op dezelfde grondslagen waarop de laatst gegolden hebbende landrentecijfers waren verkregen waarmede bedoeld werd dat gebruik zou worden gemaakt van de gegevens naar aanleiding van het onderzoek, dat bij het gouvernementsbesluit van 1879 hiervoor op pagina 300 besproken werd voorgeschreven, in het gewest verkregen daarbij rekening houdende met de vermeerderde of verminderde draagkracht van de bevolking terwijl dezelfde gedragslijn moest worden gevolgd in die afdeelingen van de Preangerregentschappen waar de onderzoekingen nog geen beteren maatstaf hadden opgeleverd doch dat in de afdeelingen dier residentie waar het onderzoek was geëindigd rekening moest worden gehouden met het resultaat daarvan waaruit bleek welke gronden belastingplichtig waren en in welke mate. Wat nu de proefneming in de Preanger betreft, hiermede werd in Juni 1889 begonnen met 4 landmeters en 30 inlandsche mantri's terwijl alstoen aan den inspecteur met de leiding belast werden toegevroegd twee controleurs, in April 1891 uitgebreid tot acht, in Juni 1892 tot tien ambtenaren van het binnenlandsch bestuur ten einde de metingen op den voet te doen volgen door schattingen en het verzamelen van gegevens waarvoor monographiën worden gemaakt betreffende de belastbare gronden, den druk der belasting

en den oeconomischen toestand der belastingschuldigen; een rapport in September 1890 door den inspecteur uitgebracht in vereeniging met den chef der kadastrale opmetingen verklaarde dat het werk goed vorderde maar dat niet vlugger gewerkt worden kon; in den loop van dat jaar werd besloten het werk krachtiger door te zetten en al het op Java beschikbaar personeel van het kadaster, over de binnenlanden der verschillende residentiën verspreid, saam te trekken in de Preanger waardoor het kadasterpersoneel hier werd uitgebreid met vijf landmeters, vijftien adjunct-landmeters en 139 mantri's; het koloniaal verslag over 1893 meldde dat het werk goed vorderde omdat het personeel allengs was vertrouwd geraakt met de nieuwe werkwijze en dat de opmeting en het in kaart brengen al van verschillende districten gereed was; voortdurend bleek dat de bestaande aanslag elken redelijken grondslag mist en dat de betrouwbaarheid der in vroegere jaren omtrent de productiviteit der velden verkregen opgaven alles te wenschen overliet en daarom werden allerwege door de plaatselijke ambtenaren in overleg met den inspecteur proefvelden afgebakend om daar proefoogsten te houden; de directeur van binnenlandsch bestuur verklaarde dan ook dat eene nieuwe regeling eventueel onvermijdelijk belangrijke wijzigingen in den bestaanden aanslag der landrente zal ten gevolge hebben die, ter vermijding van groote schokken, geleidelijk zouden moeten plaats hebben en waarmede hij rekening had gehouden in eene ontwerp-ordonnantie voor de landrente in de Preanger die in April 1893 bij den raad van Indië in behandeling was doch welk ontwerp door den directeur, na de daarop gemaakte aanmerkingen door de regeering naar aanleiding van de behandeling in den raad van Indië, werd gewijzigd en opnieuw aan de regeering ingediend; ook het koloniaal verslag over 1894 getuigt dat de werkzaamheden in de Preanger, thans zes jaren aan den gang, met kracht werden voortgezet doch stelt niet in uitzicht wanneer ze zullen geëindigd zijn; naar eene gemaakte berekening bedragen de kosten der opmetingen en onderzoekingen in die residentie *f* 300.000 's jaars een bedrag dat de gemiddelde opbrengst van de landrente in de Preanger tot een bedrag van *f* 1.100.000 aanzienlijk reduceert doch waartegenover men het een voordeel acht dat op die wijze vaste en billijke grondslagen voor de heffing der landrente zullen worden verkregen die ook nog verdere vermindering kunnen te weeg brengen; niettemin verdient de aandacht eene verklaring der regeering op pagina 83 van het koloniaal verslag over 1894 dat de residenten op Java hebben verklaard dat in de door hen in het begin van 1894 gehouden bijeenkomsten met de inlandsche en europeesche ambtenaren ter bespreking van den nieuwen aanslag, noodig door de expiratie van den bij staatsblad 1890 no 53 gestelden termijn, was gebleken dat in het afgeloopen vijfjarig tijdperk de landrente over 't geheel zonder bezwaar door de bevolking was opgebracht, even geregeld als de opbrengst van het hoofdgeld voor afgeschafte heerediensten plaats had zooals de toelichting op artikel 57 ons deed zien; de verlaging had

dus goed gewerkt en meer nog de fixatie van den aanslag en daarom maakt de mededeeling in hetzelfde verslag dat de indische regeering de voor de belastingschuldigen zoo belangrijke vraag of men bij den nieuwen aanslag voor 1894 niet bedacht moest zijn op vermeerdering van de noodzakelijke vastheid in den aanslag liever heeft laten rusten totdat de aanslag eerst zou zijn tot stand gekomen, een eigenaardigen indruk; men heeft blijkbaar de kat eerst uit den boom willen kijken om geene risico te loopen want er bestond vooruitzicht „op eene matige verhooging van den aanslag en dus op een gedeeltelijk terugkomen op de in de jaren 1887/89 tot stand gebrachte verlagingen." Na de verlaging en de fixatie, door KEUCHENIUS en PIJNACKER HORDIJK ten bate der bevolking tot stand gebracht, werd de landrente zonder bezwaar opgebracht, men zou zeggen: bestendig dan dien aanslag, nu met admodiatie tot grondslag, totdat er na opmeting en onderzoek vaste en billijke grondslagen zullen zijn aangenomen, maar niet deze is de slotsom doch wel dat de belasting kan worden verhoogd. We zullen nu later vernemen of de „matige" verhooging geen bezwaar heeft ondervonden waarop dan vermoedelijk wel opnieuw eene „matige" verhooging volgen zal; en moet daarna wellicht weêr gewacht worden op verslimmering van den toestand der bevolking ten einde eerst dan tot eene fixatie te komen die gebleken is dien toestand stabieler en dus beter te helpen maken? Hoe ver zijn we nog af van de billijke grondslagen en den onveranderlijken maatstaf! zelfs voor de Preanger is de regeling, hoe flink ook in die zes jaren van voorbereiding gewerkt is, er nog niet en dat reeds stemmen in de staten-generaal opgingen die van vrees getuigden over den duur van de onderzoekingen en de daaraan verbonden aanzienlijke uitgaven is zeer verklaarbaar; immers zal op geheel dezelfde wijze over heel Java worden voortgegaan dan zou, al kon men het werk voor elke residentie binnen vijf jaren trachten te beëindigen, er nog ruim een eeuw mede gemoeid zijn voor het eindresultaat is bereikt en dat dit velen afschrikt is volkomen begrijpelijk; dat dan ook de regeering verklaarde dat omtrent het stelsel eener nieuwe landrenteregeling na afloop van het onderzoek nog geene beslissing is genomen was overbodig en het zal de vraag zijn of ook hier evenals bij de heerediensten niet voor elk gewest in 't bijzonder eene regeling zal moeten plaats hebben, edoch het stelsel hieraan ten grondslag liggende zal eerst later een punt van overweging kunnen uitmaken; maar eerst zal door de staten-generaal eene principiëele beslissing moeten genomen worden die bedrieg ik mij niet omtrent de thans gevolgde methode van voorbereiding in de Preanger nog niet in beginsel uitspraak hebben gedaan evenmin uitdrukkelijk door een votum hebben verklaard dat het admodiatiestelsel zooals het sedert in de praktijk is gewijzigd, en dat toch niet zoo ongunstig gewerkt heeft en zonder uitgaven, moet worden verlaten om plaats te maken voor een ander stelsel door onze nazaten vast te stellen, nadat het zal zijn voorbereid door de methode van opmeten en onderzoeken als in de Preanger toegepast, omtrent welke methode

eene beslissing van de vertegenwoordiging evenzeer niet ongewenscht wezen zou, om de aanzienlijke uitgaven die daarmede jaarlijks gemoeid zullen zijn en waarvan de vruchten eerst zullen worden geplukt door latere generatiën van belastingschuldigen; bovendien ligt het op den weg der vertegenwoordiging reeds nu niet enkel toezeggingen maar bepaalde daden uit te lokken in voorschriften belichaamd welke de tusschenperiode zullen beheerschen die nog van het einddoel eener regeling voor alle residentiën scheidt, opdat vooral de aanslag in de landrente niet blijve blootgesteld aan wisselingen en schommelingen maar die aanslag integendeel worde gefixeerd, een maatregel die, altijd als ze werd toegepast, goede resultaten heeft opgeleverd; als minister van koloniën zou ik niet de zware verantwoordelijkheid omtrent dit onderwerp van zoo ingrijpenden aard voor de inlandsche maatschappij op mij durven nemen zonder speciaal overleg met, liefst na bepaalde vota van de staten-generaal waardoor fixatie ook van de werkwijze der voorbereiding zou worden verkregen. Edoch dan zal tevens zeer bepaald moeten worden beslist of niet op andere wijze dan de tegenwoordige zeer kostbare naar hetzelfde doel kan worden gestreefd; wordt het nu eenmaal in beginsel onvermijdelijk noodzakelijk geacht om de billijke grondslagen eener heffing van de opbrengst van het product van den grond te doen steunen op eene nauwkeurige opmeting van de bebouwde velden, die op zich zelve zeker aan te bevelen is, en op eene toch bij benadering te bepalen taxatie der voordeelen uit de bebouwing der velden verkregen dan dringt de zeker rechtmatige vraag zich tevens op of de voorbereidende manier van werken zal moeten zijn gelijk aan die in de Preanger die de krachten van het grootste deel van het kadasterpersoneel absorbeert en tal van controleurs tot een specialen werkkring roept; in de laatste jaren heeft men aan de ambtenaren van het binnenlandsch bestuur een zoo groot aantal deelen van hun vroegeren werkkring zien ontnemen en werden tal van objecten hunner taak zooals beheer van 's lands kas, contrôle daarop, posterijen, waterstaat, rechtspraak *et alia* bij speciale diensttakken overgebracht en zelfs waar het onderwerpen betrof die uitsluitend binnen hun werkkring lagen, zooals de heerediensten en de landrente, aan hen onttrokken en ook aan speciale ambtenaren en commissiën opgedragen, dat op die wijze voortgaande de taak allengs zich uitsluitend zal gaan besperken tot eene politietaak, tot bemoeienis met belastingen en onderwijs, en wat de landrente betreft is het des te opmerkelijker omdat de controleurs oorspronkelijk door DU BUS juist alleen in het leven werden geroepen voor de landelijke inkomsten nevens de besturende ambtenaren, de assistent-residenten en residenten. Of men dan ook niet in de andere gewesten het werk, aan bijzondere commissiën in de Preanger opgedragen, zal laten uitvoeren door de controleurs in het gewest bijgestaan door kadasterpersoneel, waarvan eene tijdelijke uitbreiding zoo deze noodig mocht blijken door aanvulling vooral met inlandsch personeel niet zoo groote uitgaven

medebrengt, zal niet enkel in overweging moeten worden genomen maar reeds nu beslist opdat de thans met de leiding in de Preanger belaste inspecteur ook elders de voorbereiding zal kunnen aanvangen en daarop blijven toezien. Vrees voor eene herhaling van het gebeurde met de statistieke opneming behoeft niet te worden gekoesterd; toen was er gemis aan de ervaring thans verkregen en, wat meer klemt, toen was er geen kadaster dat dien naam verdiende, doch sedert de reorganisatie daarvan en onder de voortreffelijke leiding van de chefs van dat kadaster werkt dit uitstekend en is het volkomen voor zijne taak berekend.

Reeds werd gewezen op de regeling die sedert 1 Januari 1891 in werking is getreden voor de afdeelingen Boeleleng en Djembrana op Bali, waarmede nu partiëel werd voldaan aan artikel 59 R R vermits die regeling is eene definitieve, en waarop de directeur KUNEMAN de aandacht vestigde bij zijne voorstellen omtrent de landrente op Java; bij de ordonnantie van staatsblad 1890 no. 97 is daar voor de genoemde afdeelingen ingevoerd, onder den naam *padjeg*, eene belasting die geheven wordt van alle sawah's die op kunstmatige wijze worden geïrrigeerd; voor den aanslag worden gevormd drie klassen van soebak dat zijn groepen van sawah's die één waterschap vormen en uit dezelfde leiding worden besproeid; bij het brengen in die klassen moet gelet worden op de vruchtbaarheid van den grond, de bewerking er van, de verplichte diensten aan de soebak, de gelegenheid tot aanplant van tweede gewassen; het bedrag van de belasting wordt berekend per tenah-winih als hoedanig wordt aangemerkt eene uitgestrektheid sawah die $14^1/_2$ pikol ontbolsterde rijst opbrengt en dit voor de soebak van de 1e klasse; van 18 pikol voor die van de 2e klasse; van $13^1/_2$ pikol voor die van de 3e klasse; de belasting bedraagt 165 kati's ontbolsterde rijst per tenah-winih; het aantal belastbare tenah-winih wordt vastgesteld en tot basis genomen de gemiddelde uitkomsten van proefsneden sedert drie jaren of langer gedaan; is op dezen grondslag het aantal bepaald dan moet dit om de dertig jaren worden herzien; de aanslag wordt jaarlijks voor iedere soebak vastgesteld door den resident waarbij rekening moet gehouden worden met de wijzigingen die het getal soebak heeft ondergaan; de betaling geschiedt in natura of in geld ter keuze van de belastingschuldigen; over het aanslagjaar 1893/94 had de opbrengst der belasting in Boeleleng geheel in rijst, in Djembrana geheel in padi plaats; de herleiding van het product in geld geschiedt volgens een maatstaf door den resident jaarlijks vast te stellen met het oog op den marktprijs, de ordonnantie zegt niet welken, vermoedelijk bedoeld die in loco te bedingen is; de klassificatie en de wijze van voldoening herinneren aan de *revenue-instruction*. Vrij van de belasting zijn alle nieuw ontgonnen sawah's gedurende de eerste drie oogstjaren en al de sawah's waarvoor vroeger de padjeg is afgekocht, van welke laatste een register wordt

aangehouden, vastgesteld door den gouverneur-generaal en waarin zonder diens machtiging geene veranderingen mogen worden gemaakt. Afschrijving van de belasting wordt verleend door den resident voor sawah's die een heel jaar onbeplant zijn gebleven buiten de schuld van de bezitters; vermindering als de productie minder bedraagt dan waarop ze werd geschat; afschrijving en vermindering geschiedt voor elke sawah afzonderlijk en tot welk bedrag in overleg met eene commissie door den resident tot onderzoek aan te wijzen. De inning der belasting is opgedragen aan den hoofdsedahan, een inlandsch ambtenaar die daartoe de hulp kan aanwenden van de ondersedahan en soebak-hoofden doch onder zijne verantwoordelijkheid; indien eene maand na den oogst is verstreken wordt gelast dat binnen veertien dagen de padjeg moet zijn betaáld op de plaats waar de adat dit medebrengt, op boete van 10 °/₀ verhooging bij verzuim; bij wanbetaling is er verhaal op de sawah op de wijze als de adat dit toelaat. Voor deze belasting werd speciaal in dienst gesteld een controleur 2e klasse onder gunstiger financiëele voorwaarden, tevens een inlandsche landmeter, een schrijver en twee oppassers. Alle uitgaven die tot dusver bestreden werden uit de padjeg voor bezoldigingen aan inlandsche hoofden, voor kosten van jaarlijksche hindoe-offerfeesten e. a. worden sedert 1891 op de begrooting gebracht; het daartoe noodige bedrag wordt opgemaakt door den resident in overleg met den hoofdsedahan en den controleur. Nevens de padjeg is een jaar later sedert 1 Januari 1892 voor Boeleleng en Djembrana in werking getreden eene belasting op de bebouwde gronden die niet aan padjeg zijn onderworpen waarvan de berekening geschiedt voor elk desagebied; belastbaar zijn de tegalvelden, de tuinen en erven, de klapperaanplantingen, de koffieplantsoenen; ook deze moeten worden verdeeld in drie klassen naar gelang van de omstandigheden waarin zij verkeeren ten aanzien van den aard van den grond, van de beplanting en met het oog op de ligging voor afvoer en verkoop van het product; het kohier wordt jaarlijks vastgesteld door den resident voor elk desagebied; de omslag over de bezitters geschiedt door de desavereeniging zelve ten overstaan van eene commissie door den resident aan te wijzen, bestaande uit eenige inlandsche ambtenaren en den controleur; hoe de repartitie plaats had moet in een register worden ingeschreven; de belastingschuldige krijgt een *soerat lontar* als aanslagbillet dat de hoofdsedahan uitreikt; de betaling geschiedt in kèpengs per bouw al naar mate van de klasse volgens vasten maatstaf waarvan de specificatie is opgenomen in artikel 5 van de ordonnantie van staatsblad 1891 no. 117; ook kan in wettelijk gangbare nederlandsche munt worden voldaan volgens eene herleiding door den resident jaarlijks vast te stellen; voor 1893 werden 1200 kèpengs bepaald op eene waarde van *f* 2.50; indien in kèpengs, vieze chineesche duiten op Bali en Lombok in omloop, wordt betaald dan worden deze door het gouvernement als de markt daarvoor gunstig is in het openbaar verkocht; in de praktijk spelen

duiten op Java en Madoera, die ook het gouvernement in betaling neemt bij den verkoop van opium en de chineesche duiten op Bali en Lombok eene groote rol; in de muntwet vindt men daarvan niets; de heer FRANSEN VAN DE PUTTE sprak nog al bar in de eerste kamer van het in omloop brengen van valsche munt door het gouvernement; wáár is het dat als eens een onderzoek werd ingesteld naar de praktijk van het muntstelsel in N. I. er nog heel wat meer en ergers voor den dag zou komen dan de heer VAN DE PUTTE vermoedt. De inning geschiedt door den hoofdsedahan met behulp van de desavereeniging voor welke het collecteloon ten bedrage van 10 pct. bestemd is; de betaling moet ultimo December hebben plaats gehad op verbeurte van 10 pct. boete; de geheele administratie berust bij den hoofdsedahan die elk half jaar zijne verantwoording inzendt aan den resident door tusschenkomst van den controleur; in buitengewone omstandigheden kan door den resident worden afgeschreven; aan de ordonnantie is een formulier toegevoegd van het dwangschrift ter executie.

## Artikel 60.

De Gouverneur-Generaal zorgt, dat aan nuttige bedrijven geene noodelooze belemmeringen in den weg gelegd worden of blijven.

Behoudens verkregen regten worden op de markten (passars) geene belastingen geheven.

---

De aanmoediging van den landbouw en handel werd altijd den gouverneur-generaal aanbovelen en in het aanleggen van passers daartoe het middel aangewezen; in 1830 werd die aanbeveling opgenomen in het regeeringsreglement en overgenomen in 1836; de beide eerste ontwerpen van het nieuwe regeeringsreglement bevatten te dien opzichte niets, doch het III^e^ ontwerp kwam aan de gemaakte bedenkingen te gemoet door de opneming van een artikel dat in afwijking van het bestaande het heffen van passerbelastingen verbood behoudens verkregen rechten, doch het aanleggen van passers gebood; eene korte, uiterst verwarde discussie werd over het regeeringsartikel gehouden dat men te beperkt achtte; amendementen er op werden voorgesteld van verschillende zijden, werden gewijzigd, deels overgenomen door de regeering en weêr losgelaten evenals in het regeeringsartikel zelf door den minister wijziging werd gebracht; de toestand dreigde op een labyrinth uit te loopen, totdat de heer VAN RAPPARD als amendement voorstelde het artikel zooals het vroeger luidde; dit werd aangenomen na verwerping der andere amendementen; de kamer wilde der indische regeering bepaaldelijk opdragen de aanmoediging van handel, nijverheid en landbouw, maar voortaan in een heel anderen zin nl. van particulieren en niet als bloote formule enkel een plicht opleggen tot passeraanleg ten behoeve der inlandsche bevolking maar aanmoediging van particulieren handel, van nijverheid en landbouw bij particulieren in 't algemeen; artikel 60 was van den volgenden inhoud: „De gouverneur-generaal moedigt den handel, de nijverheid en den landbouw aan en zorgt ook, ter bevordering hiervan, voor het aanleggen of in stand houden van markten (passars). Hij waakt met eerbiediging van verkregen rechten, dat op die markten geene belastingen worden geheven." Het eerste deel, bevattende de opdracht der aanmoediging met een der middelen daartoe, is in 1870 principiëel veranderd bij artikel 2 der wet van 1870 indisch staatsblad no. 117, dezelfde wet waarbij in artikel 1 de regelen voor de gouvernementssuiker-

cultuur werden gesteld en waarmede artikel 56 R R werd aangevuld; dat gebeurde in Juli nadat men in April 1870 met de zoogenaamde agrarische wet artikel 62 R R had aangevuld en daarbij het oude artikel 60, dat de opdracht tot aanmoediging bevatte, krachtig had dienst gedaan bij de verdediging vooral van de erfpachtsuitgifte aan particulieren; het tweede deel van artikel 60, heffing van passerbelastingen verbiedende, onderging eene redactiewijziging. Sedert de wet afgekondigd in staatsblad 1870 no. 117 in werking trad, luidt thans artikel 60 zooals het hierboven is afgedrukt. Tijdens het bestaan van het vroegere artikel achtte de regeering het in 1860 noodig op te komen tegen de verkeerde meeningen daarover in de praktijk en een gouvernementsbesluit breidelde de zucht tot bemoeienis en inmenging en schreef volkomen onzijdigheid voor; immers het doel ook van het oude artikel kon alleen zijn dat de handelspolitiek der regeering niet moest zijn eene beschermende maar eene opbeurende en aanmoedigende door het wegnemen van belemmeringen die een vluchtnemen konden verhinderen, en een ingrijpen moest geacht worden te zijn uitgesloten; na 1860 brak de richting naar grootere vrijheid van particulieren baan en was het streven om den particulieren landbouw langzamerhand de plaats te doen innemen van den gouvernementslandbouw, waartoe de eerste schrede gedaan werd door de opheffing van een aantal gouvernementscultures; in die richting werd voortgegaan en openbaarde zich alstoen de zienswijze, zeer bepaald ook bij de particulieren, dat eene goede oeconomische politiek eene volkomen onthouding eischte in de zaken der particuliere landbouwers, handelaars en industrieëlen die de kreet luide deden weêrklinken: laat ons toch vrij, geene bemoeiing van het gouvernement, wij kunnen op eigen beenen staan! gouvernementeele onthouding was het parool geworden opdat landbouw, handel en nijverheid zich geheel vrij zouden kunnen ontwikkelen, met vrijen wiekslag eene hoogere vlucht zouden kunnen nemen en geene sprake wezen mocht van bescherming van bestuurswege omdat de staat volgens de toen beleden oeconomische beginselen wel geroepen is het belang ook van die factoren der algemeene welvaart te behartigen, edoch alleen door te waken dat ze geene belemmering ondervinden. Toen dan ook de belangrijkste tak van gouvernementslandbouw, de gedwongen suikercultuur, in 1870 in den door artikel 56 R R gewilden overgangstoestand werd gebracht die tot hare opheffing leiden moest om die op te lossen in particulieren landbouw en door de aanneming der suikerwet dat pleit werd beslist, achtte men tegelijkertijd een voorschrift als het oude artikel 60 niet meer in overeenstemming met de in Indië te volgen bestuursbeginselen omtrent landbouw, handel en nijverheid, een voorschrift dat allicht tot verdere afwijkende opvattingen aanleiding kon blijven geven en kwam tevens de verandering van artikel 60 R R tot stand.

Welke is dan sedert dat tijdstip de regeeringszorg te dezen aanzien? Bij het nemen van maatregelen, het in het leven roepen van voorschriften, in het algemeen in de uitoefening der koloniale

regeering moet de gouverneur-generaal zorgen dat aan nuttige bedrijven, een term die alle drie de species omvat, geene noodelooze belemmeringen worden in den weg gelegd, in één woord: in hare handelspolitiek moet de regeering er op uit zijn den particulieren landbouw, handel en nijverheid niet noodeloos te belemmeren; ten andere waar banden noodeloos mochten knellen daar moet ze die losmaken, dit is de zin van de slotwoorden „of blijven" der eerste zinsnede. Maar of er belemmeringen bestaan en of ze noodeloos zijn is eene subjectieve opvatting van den bewindsman en de praktijk leert dat deze zeer verschillend wezen kan vooral bij de vraag welke lasten belemmerend zijn voor verdere ontwikkeling van landbouw, nijverheid of handel; het standpunt van particulieren is uitteraard een ander en hunne organen zullen allicht als belemmerend en noodeloos belemmerend uitkrijten wat eene regeering volstrekt niet als zoodanig beschouwt. Beter ware het misschien geweest de geheele phrase weg te laten of de bedoeling in een scherper vorm te gieten. Nog beter ware 't wellicht geweest indien, zooals thans het geval is, het regeeringsreglement een plicht tot aanmoediging niet geheel miste, die niet misplaatst zou zijn in een bestuursreglement voor koloniën voor wier bestaan en ontwikkeling landbouw, handel en nijverheid toch de onmisbare factoren zijn. De regeeringstaak te dien aanzien is derhalve thans deels en vooral passief deels actief. Passief in dien zin dat geene inmenging, geen ingrijpen plaats hebbe en er alleen op gelet worde dat ook geene belemmering worde ondervonden; actief in zooverre de regeering zelfstandig handelen moet om waar noodelooze belemmeringen vroeger mochten zijn in 't leven geroepen die weg te nemen en alsdan de voorschriften die ze bevatten te wijzigen. De vroeger opgedragen zorg voor aanleg van passers verdween uit artikel 60 maar dit beteekent niet dat die zorg niet meer zou zijn een bestuursbeginsel; het is er verre af en de plicht van onze besturende ambtenaren is juist om in het bijzonder te waken tegen verloop daarvan en om nieuwe te doen ontstaan, wat vooral op de buitenbezittingen ook een voortreffelijk middel is tot verlevendiging van het verkeer en toeneming van welvaart kan ten gevolge hebben waardoor eerst toenadering, straks hechtere verhouding wordt teweeggebracht met zoodanige bevolkingen die wel onder ons rechtstreeksch gezag zijn geplaatst maar wier gevoelens jegens ons niet zoo bijster warm zijn; toenadering ook van die bevolkingen waarmede wij belang hebben goede betrekkingen te onderhouden, eene toenadering die een vasteren grondslag erlangt naarmate door onze medewerking, onze hulp, onze pogingen om een goeden afzet te openen, zeer gewilde materiëele voordeelen worden verkregen waaraan onder ons gezag rechtszekerheid verbonden is; bij den oosterling, en waarlijk bij hem niet alleen, legt materiëel voordeel nu eenmaal meer gewicht in de schaal dan abstracte gevoelens en de praktische oosterling, dien 't materiëel goed gaat en die dit aan onze tusschenkomst en bescherming dankt, wordt een

steun van ons gezag, dat hij leert waardeeren bij vergelijking met het volkomen gemis van rechtszekerheid onder eigen vorst of in eigen land.

Doortrokken van den ouden zuurdesem zijn ook na de principiëele wijziging van artikel 60 RR de aanvragen van particuliere landbouwers, nijveren en handelaars om steun, bescherming, privilegiën op het stuk van de belastingen, inmenging zelfs van de regeering niet zeldzaam en gaven de aanvragers hierdoor blijk dat de beteekenis van het tegenwoordige artikel 60 hun ten eenenmale vreemd is en dus de beginselen die de handelspolitiek der regeering moeten beheerschen. Zoo werd in 1890 door de Soekaboemische landbouwvereeniging de medewerking van het gouvernement ingeroepen voor de uitvoering van haar plan om eene verhuizing van een duizendtal inlandsche gezinnen uit Krawang en Bagelen naar particuliere ondernemingen in de Preanger tot stand te brengen ter voorziening in werkkracht, en het gouvernement werd uitgenoodigd de kosten hunner overbrenging te betalen. Natuurlijk dat de indische regeering den aanvragers te kennen gaf dat zij zich van bemoeiingen in die richting moest onthouden. Een nog curieuser verzoek richtte de Kedirische landbouwvereeniging tot de regeering, welke vereeniging evenmin van de beteekenis van artikel 60 als van artikel 112 RR op de hoogte bleek te zijn dat petitie-recht toekent aan vereenigingen mits ze erkend zijn, hetgeen met haar nog niet het geval was; zij vroeg dat in alle residentiën van Java op last der regeering van wege het bestuur zou worden bekend gemaakt dat er op de erfpachtsondernemingen in Kediri werk te krijgen was! Men ziet hoe men in Indië soms den moed heeft om het gouvernement ook al als ronselaar van koeli's voor particulieren te willen laten dienst doen; het is al erg genoeg, dat ronselen in de desa's voor particulieren op de buitenbezittingen door tusschenkomst van handlangers, die geen voet in de desa behoorden te zetten; al erg genoeg dat europeesche leveranciers van menschen zich gevestigd hebben tegen vaste tarieven en die geronselde juist niet om hunne slimheid bekende Soendaneezen of anderen onder voorwendsel van werkverschaffing aan het zeestrand verschepen naar de buitenbezittingen na de menschelijke handelswaar een merk met *lapis* te hebben ingebrand, als de beesten; 't ontbrak er nu nog maar aan het gouvernement te verzoeken koeli's te gaan zoeken voor de werkgevers op Java! Behoef ik nog te zeggen dat het verzoek moest worden afgewezen? Maar het verzoek zelf teekent.

De tweede alinea decreteert het fundamenteele beginsel dat in Nederlandsch-Indië op de passers geene belastingen mogen worden geheven; vroeger was dit overal het geval en het was eene goede daad dat de wetgever in 1854 aan zulk eene heffing, drukkende op den kleinhandel, een einde wilde zien gemaakt; kort na de inwerkingtreding van dit regeeringsreglement werd bij ordonnantie van staatsblad 1855 no. 72 aan het verbod van artikel 60 RR door van Twist uitvoering gegeven door opheffing van de bestaande passer- en warongbelasting en dus

ook van de verpachting van dat middel, waarmede echter eene aanzienlijke verhooging van de bedrijfsbelasting gepaard ging, waaraan ook alle passerventers en de houders van de kleinste warongs onderworpen zijn maar die niet als wij onderscheid maken tusschen eene belasting op het bedrijf en eene op de passers waar het bedrijf wordt uitgeoefend; de eenige verbetering bestond hierin dat het recht om op passers waren te koop aan te bieden niet mag worden belast. Bij de toelichting der belastingen hebben we de vraag moeten stellen of een paar middelen wel in overeenstemming zijn met artikel 60 R R; het verbod van de tweede zinsnede is niet absoluut; een voorbehoud wordt gemaakt voor verkregen rechten; wanneer verkregen? Op 1 Mei 1855, tijdstip van inwerkingtreding van dit regeeringsreglement; door wie verkregen? door eigenaars van particuliere landerijen wier rechten tot heffing eener passerbelasting onverkort werden gelaten voor zoover bij de oorspronkelijke overdracht der landerijen zoodanige belasting geheven werd en onder de gecedeerde souvereiniteitsrechten ook voorkomt het recht tot heffing eener belasting van dezen aard; artikel 34 van het reglement omtrent de particuliere landerijen gelegen ten westen der rivier Tjimanoek, afgekondigd in staatsblad 1836 no. 19, beheerschte de passers op die landerijen tot aan 1869 toe, toen het bij staatsblad no. 66 werd ingetrokken en door andere bepalingen vervangen; het recht van belastingheffing op de toen bestaande passers, den particulieren landeigenaar toekomende, bleef onaangetast maar sedert 1869 zijn zij bij het aanleggen van nieuwe passers aan beperkender voorwaarden onderworpen, op de overtreding waarvan geldboeten zijn bedreigd, en door de toepasselijkverklaring alstoen van staatsblad 1854 no. 1 is sedert 1869 elke heffing van geld of goed of arbeid voor het gebruik van de sedert aangelegde nieuwe passers verboden en mag niemand geweerd worden noch belemmerd; in de vaststelling van de passerdagen is de landeigenaar niet vrij; die nieuwe passers of loodsen tot passer bestemd mogen echter niet binnen den afstand van één paal van een andere passer worden opgericht zonder toestemming van den eigenaar van het land waarop die andere passer is. Voor alle passers zonder uitzondering, opgericht vóór of ná de ordonnantie van 1869, geldt het verbod van topbanen, opiumkitten, dobbel- en ronggengspelen.

## Artikel 61.

**De Gouverneur-Generaal vestigt zijne bijzondere aandacht op de bosschen van djatti-hout. Hij zorgt, dat de regten van eigendom des Rijks op alle dusdanige bosschen, niet bij verkoop of op eenige andere wijze aan bijzondere personen afgestaan, worden gehandhaafd; en dat het in stand houden of uitbreiden dier bosschen en de houtkap in dezelven door doeltreffende maatregelen worden geregeld.**

---

Het boschwezen is voor Indië eene zaak van groot belang en wel waard dat er een afzonderlijk artikel in het regeeringsreglement aan wordt gewijd; gelukkig dat de belangstelling in de boschcultuur steeds toeneemt en dat de regeering hoe langer hoe meer hare aandacht wijdt aan dit gewichtige onderwerp, gewichtig vooral in gewesten als deze; altijd is het als eene hoogst belangrijke zaak beschouwd, al onder de O. I. C., die zich ook houtcontingenten bedong van de regenten die het hout verkregen door toepassing van het blandongstelsel; blandong is een javaansch woord dat houthakker, houtveller beteekent; vooral in Rembang, de djatihout-residentie bij uitnemendheid werd dat stelsel krachtig toegepast; bepaald aangewezen desa's werden door de regenten uitsluitend belast met den houtkap; de bewoners dier desa's, de blandong, moesten in de bosschen het hout vellen, het uit de bosschen slepen en inleveren; dit zeer zware en tijdroovende werk liet geene gelegenheid voor anderen gedwongen arbeid zoodat van die blandongdesa's geene andere soorten van heerediensten konden gevergd worden; sawah's werden wel aangewezen maar tijd om ze te bewerken was er niet, want de eisch tot kappen, vellen, slepen en vervoeren van het hout liet geen tijd voor veldarbeid; de blandongdiensten waren de zwaarste en uitputtendste van alle diensten die der bevolking zijn afgedwongen, bij gemis vooral van hulpmiddelen en werktuigen en drukten loodzwaar op de inlanders en hun veestapel, want buffels voor het wegslepen van het hout moesten worden geleverd. Het blandongstelsel bleef gehandhaafd tot in 1865. DAENDELS schafte wel de houtcontingenten af maar liet de blandongdiensten bestaan, waarvoor hij aan de daarmede belaste bevolking echter eene tegemoetkoming in geld toekende; hij was de eerste die de noodzakelijkheid inzag van een geregeld beheer dat hij opdroeg aan een inspecteur-generaal met speciale ambte-

naren, en hij was ook bedacht op de instandhouding en uitbreiding van de bosschen door jaarlijkschen bijplant; zeer terecht behield hij vooral voor de houtcultuur een monopoliseerend karakter wat voor het welslagen der eerste popingen om dit zoo gewichtige belang beter te behartigen noodzakelijk was. RAFFLES achtte de productie van de residentie Rembang voldoende en eene zoo uitgebreide boschcultuur als DAENDELS had beoogd niet noodig, zoodat de noodzakelijkheid der functie van inspecteur-generaal verviel en de resident van Rembang tot superintendent over de boschcultuur daar werd aangesteld; het loon van de daarbij ingedeelde bevolking zou bestaan in vrijstelling van de landrente; hij was het die den eigendom van de djatibosschen in de Vorstenlanden aan het gouvernement heeft weten te verzekeren. De commissarissen-generaal schaften het blandongstelsel niet af, doch behielden de door RAFFLES verleende vrijstelling van de landrente en alstoen begon men ook gereedschappen te verstrekken aan de bevolking die ook zout kreeg zonder betaling; in enkele gewesten waar de blandongdiensten moeielijker af te dwingen waren zou de bevolking die ze praesteerde betaling in geld ontvangen; het boschbeheer werd opgedragen aan een directeur en twee inspecteurs doch de exploitatie bleef op denzelfden voet; de houtaankap vermeerderde aanzienlijk, zoo zelfs dat DU BUS eene hoeveelheid hout aanwezig vond voldoende om er wel vijftig schepen van te bouwen en dat lag te rotten. Arme blandong! Een directeur met twee inspecteurs die zoo beheerd hadden konden naar het oordeel van DU BUS gemist worden en hij trok die functiën met de speciale boschadministratie in, droeg het dagelijksche toezicht op aan de residenten onder het algemeene toezicht van de directie van financiën. Voor het eerst maakt het regeeringsreglement van 1830 uitdrukkelijk gewag van de djatibosschen; het decreteerde in artikel 79 dat de eigendom dier bosschen, op Java en Madoera gelegen, behoort aan den lande en ook het monopolie van den houtkap en consacreerde in artikel 80 de handhaving van het blandongstelsel zoo als het bestond; onveranderd werden die bepalingen overgenomen in het reglement van 1836 maar het I^e^ ontwerp van het nieuwe regeeringsreglement zweeg geheel van de boschcultuur en hierop gewezen antwoordde de regeering dat de opneming eener verklaring dat de djatibosschen op Java en Madoera landseigendom zijn overbodig was omdat niemand daaraan twijfelde en dit ook bij de regeering vaststond, ofschoon die pertinente uitspraak vreemd klinkt als we ons herinneren de verklaring door den minister bij artikel 59 afgelegd dat naar zijn oordeel het volstrekt nog niet vaststond dat de eigendom van den grond berustte bij den souverein en dat daaraan een speciaal onderzoek behoorde gewijd te worden en men den knoop maar niet zoo abrupt kon doorhakken, waarom met voordacht vermeden is in het regeeringsreglement de landrente eene grondbelasting te noemen. Die verklaring bij artikel 59 gegeven klopte niet met die uitspraak bij artikel 61, waar het de gronden betrof

met de accessoria daarvan. Zwichtende voor den aandrang der kamer bevatte eerst het III^e ontwerp een artikel gelijkluidend aan het thans bestaande en dat zonder eenigerlei wijziging werd aangenomen.

Artikel 60 bevat vierderlei beginselen: 1°. draagt het aan den gouverneur-generaal op in 't bijzonder zijne aandacht te wijden aan de djatibosschen; 2°. decreteert het artikel het eigendomsrecht van den souverein, maar op die djatibosschen alleen; 3°. legt het op den gouverneur-generaal de verplichting dát eigendomsrecht te handhaven; 4°. de zorg tot instandhouding of uitbreiding van de djatibosschen; 5°. de regeling van den houtkap in die bosschen. Men ziet dat artikel 60 enkel van de djatibosschen gewaagt en niet van de wildhoutbosschen; het eigendomsrecht van de laatsten wordt in artikel 60 niet uitdrukkelijk gedecreteerd, doch is thans een gevolg van het gewichtige algemeene beginsel omtrent den grondeigendom in 1870 in het koninklijk besluit ter uitvoering van de agrarische wet opgenomen; al draagt het regeeringsreglement nu niet even nadrukkelijk de zorg voor de wildhoutbosschen op daarom is die zorg niet minder een regeeringsplicht, die dan ook allengs meer en meer behartigd wordt. Wanneer in het regeeringsreglement een of ander onderwerp speciaal aan de zorg der regeering wordt aanbevolen, zooals hier in artikel 60 en ook elders *passim*, dan bedoelt zulk eene bijzondere aanbeveling van bepaald aangewezen onderwerpen niet dat de regeeringszorg zich in mindere mate zou behooren te openbaren ten aanzien van andere deelen der regeeringstaak, maar dan beteekent dit aan welke onderwerpen de wetgever in 1854 groot gewicht toekende en de voortdurende verzorging waarvan hij aan het koloniaal bestuur wilde opdragen en die zich in casu moet uiten in het nakomen van den vierledigen last; de zorg sub 3°. genoemd behoefde waarlijk niet met zoovele woorden te zijn vermeld, die plicht tot handhaving der eigendomsrechten van den staat is eene algemeene en geldt waarlijk niet alleen de djatibosschen in Indië; al wat in het artikel staat zou even waar zijn en evenzeer moeten worden opgevolgd al luidde het: „de gouverneur-generaal houdt de djatibosschen in stand of breidt die uit; de houtkap wordt door wettelijke voorschriften geregeld." Daarop komt het aan. Eerst in 1865 werd aan het gebiedende voorschrift, edoch alleen voor Java en Madoera, voldaan bij de ordonnantie in staatsblad no. 96 waarbij het juiste regeeringsstandpunt werd ingenomen en voorschriften werden gegeven voor het beheer en de exploitatie zoowel van de djatibosschen als van de wildhoutbosschen en handleidingen werden vastgesteld voor den houtkap en den aanplant in de djatibosschen. En toen had pas de afschaffing van het blandongstelsel plaats en werden de houtbosschen gesplitst in djatibosschen die onder geregeld beheer zouden worden gebracht of niet èn in wildhoutbosschen die als regel niet onder direct geregeld beheer kwamen, terwijl, nu het blandongstelsel verviel, de exploitatie der onder geregeld beheer gebrachte djatibosschen uitsluitend aan de particuliere industrie werd overgelaten, vanwaar de

voordeelige houtcontracten ontstonden; de bestaande gouvernements-houtstapelplaatsen vervielen nu in 1867. Door het aangenomen beginsel dat de wildhoutbosschen niet aan geregeld beheer zouden zijn onderworpen nam de roofbouw in die bosschen bedenkelijke verhoudingen aan, die ten opzichte van de djatibosschen konden worden tegengegaan en ter wille van een behoorlijk direct beheer, zich uitstrekkende over alle bosschen in N. I. en gevoerd door technische ambtenaren, bleek aan herziening van het reglement op het boschwezen van 1865 al spoedig behoefte te bestaan en werd het vervangen door het reglement in staatsblad 1874 no. 110 eveneens alleen voor Java en Madoera van kracht; het verschil met het vroegere bestond hierin dat thans alle djatibosschen onder direct geregeld beheer werden gebracht en dat betere bepalingen voor de wildhoutbosschen werden gemaakt, waardoor deze tegen roofbouw beschermd werden door deze bosschen nu te brengen in den vroegeren toestand van de djatibosschen, nl. onder geregeld beheer of niet; de noodzakelijkheid van dat directe beheer deed zich hoe langer zoo meer gevoelen totdat een voor het boschwezen uitnemende maatregel zijn beslag kreeg onder den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK, toen het zeer groot aantal wildhoutbosschen en terreinen tot herbosschen over heel Java en Madoera onder direct gouvernementsbeheer werden gebracht; welke die zijn en waar gelegen leert staatsblad 1890 no. 115. Alle bosschen behalve de wildhoutbosschen in de Vorstenlanden en de djati- of wildhoutbosschen in rechtsgeldigen eigendom behoorende aan particulieren in geheel N. I. zijn eigendom van den lande doch het reglement van 1874 regelt beheer en exploitatie der bosschen op Java en Madoera alleen; voor de buitenbezittingen niet.

De algemeene beginselen van het reglement van 1874 dat in 1875 en 1882 gewijzigd werd, en waarmede staatsblad 1885 no. 34 verband houdt, komen hierop neer: verdeeling in 13 boschdistricten; het beheer is technisch en opgedragen aan voor het boschwezen speciaal opgeleide ambtenaren; het algemeen beheer berust bij den directeur van binnenlandsch bestuur daarin bijgestaan door een inspecteur van het boschwezen, het plaatselijk beheer van de boschdistricten wordt uitgeoefend door houtvesters 1e, 2e en 3e klasse en aspirant-houtvesters met ondergeschikte ambtenaren, opzieners 1e, 2e en 3e klasse, oppassers en schrijvers; het corps ambtenaren bij het boschwezen is een afzonderlijk corps met eene vaste formatie; hoofdbeginsel bij de instandhouding is voortplanting door de natuur zelve, voor kunstmatigen aan- of bijplant moet de gouverneur-generaal machtiging geven; hoofddeel van den werkkring is het opmeten, afbakenen, in kaart brengen, bijplanten en regelen wat jaarlijks gedurende tien jaren moet of kan worden bijgeplant; alles bij het boschwezen geschiedt in vrijen arbeid; wat de exploitatie betreft: regel is niet eigen exploitatie door het gouvernement maar door middel van de particuliere nijverheid en dan op twee manieren, hetzij met vrije beschikking over het hout door de particuliere ondernemers tegen

een jaarlijksche pachtsom, hetzij levering van het hout aan het gouvernement tegen betaling van kap-, sleep- en vervoerloon; de conceptvoorwaarden van aanbesteding der exploitatie zijn door de regeering vastgesteld en opgenomen in bijblad no. 3230 en 3489; ook het uitdunnen van bosschen en het zuiveren van dood hout kan worden uitbesteed. Aan de inlandsche bevolking zijn rechten gewaarborgd; vooreerst kan de regeering aan mingegoede inlanders, waaronder niet begrepen worden de oostersche vreemdelingen, vergunnen om tegen betaling van eene geringe vergoeding ten behoeve van eigen scheepsbouw of andere takken van nijverheid voor eigen gebruik hout te kappen van grootere afmetingen en andere soorten dan artikel 27 en 32 van het boschreglement opnoemen; ten andere is het hun geoorloofd om met schriftelijke vergunning van den beheerder tegen betaling van eene geringe vergoeding, waarvan het bedrag is bepaald bij staatsblad 1875 no. 85, voor eigen gebruik hout te kappen van zekere afmetingen met uitzondering van enkele aangewezen houtsoorten, terwijl zij zonder vergunning en zonder eenigerlei betaling als brandhout mag inzamelen dood omvergevallen hout en den afval van gekapte boomen en van gekapt hout, niet bruikbaar voor timmerhout; de andere ingezetenen, niet-inlanders, moeten voor houtkap of houtsleep uit de bosschen vergunning hebben van den directeur van binnenlandsch bestuur als het djatihout en van het hoofd van gewestelijk bestuur als het wildhout betreft en die ze alleen verleenen mogen als blijkt dat het aangevraagde hout bestemd is voor eigen gebruik en niet op andere wijze is te krijgen; ook tot het inzamelen van brandhout voor eigen gebruik kan hun vergunning worden verleend door den resident, in alle gevallen tegen bij genoemd staatsblad vastgestelde prijzen, die voor hen aanzienlijk hooger zijn dan voor de inheemsche bevolking. Geen djatihout noch wildhout mag vervoerd noch van Java uitgevoerd worden zonder pas of certificaat afgegeven door den houtvester, behalve het timmerhout of brandhout voor de inlanders. De boschpolitie is opgedragen aan mantri's en hun ondergeschikte boschwachters, en allen direct onder de districtshoofden staande. Strafbepalingen zijn vervat deels in de strafwetboeken, artikel 366 europeesch en 368 inlandsch strafwetboek, deels in het koninklijk besluit afgekondigd in staatsblad 1875 no. 216 gewijzigd in 1881 en 1882 waarin wordt aangewezen wat boschdelicten zijn en de straffen worden bepaald, terwijl behalve de eigenlijke boschpolitie ook alle ambtenaren bij het boschwezen nevens de ambtenaren bij de strafvorderingen aangewezen worden belast met het opsporen en constateeren van overtredingen.

Bij eene bespreking van het boschwezen in N. I. in het Indisch genootschap te 's Hage in October 1894 werden verschillende grieven daartegen opgenoemd door den inleider, den oud-houtvester VAN SCHERMBEEK, hierop nederkomende: het gemis van deugdelijke voorschriften omtrent instandhouding en cultuur der bosschen in de ordonnantie van 1874; het gemis eener regeling der verhouding

tusschen het bestuur en de houtvesters; de volstrekt onvoldoende opleiding der ambtenaren bij het boschwezen; het nadeelige der scheiding van boschbeheer en boschpolitie; de geringe technische waarde van de tegenwoordige boschkaarten; het slechte stelsel van exploitatie door particulieren. *Quid amplius* is men haast geneigd te vragen!

In de laatste jaren wordt het boschwezen op Java meer ter harte genomen en voor het speciaal botanisch-boschbouwkundig onderzoek naar de woudboomen op Java is in 1892 bij den dienst van het boschwezen een wetenschappelijke kruidkundige aangewezen, terwijl ook het personeel van 's lands plantentuin wordt dienstbaar gemaakt aan het onderzoek naar de boschboomflora. Noodzakelijk is het èn in het belang van de boschcultuur èn van de boschgronden èn van de schatkist dat hoe langer hoe meer de ernstige aandacht gewijd worde aan de buitenbezittingen met hare uitgestrekte wouden en kostbare houtsoorten, en dat het geheele boschbeheer daar krachtig ter hand worde genomen en overal opgedragen aan technische ambtenaren; dit langer uit te stellen zou blijken eene zuinigheid te wezen die de wijsheid bedriegt. Ten opzichte der exploitatie die thans door particulieren na uitbesteding geschiedt hebben zich, na de wenken van den vroegeren inspecteur CORDES e. a. in de Indische Gids van 1881 gegeven, steeds krachtiger stemmen doen hooren om die voor staatsexploitatie te doen plaats maken waaartoe het zeker komen moet omdat ze ongetwijfeld is in het belang van de boschcultuur en van de schatkist.

Het denkbeeld door de indische regeering in 1891 aan de hand gedaan en door den minister bij de begrooting van 1893 verdedigd om de leiding der gouvernementskofficultuur aan de ambtenaren van het binnenlandsch bestuur te ontnemen en bij het boschwezen in ééne hand te brengen is door de tweede kamer verworpen, voor de bijzonderheden waarvan ik verwijs naar de toelichting van artikel 56 op pagina 217 van dit deel.

---

## Artikel 62.

De Gouverneur-Generaal mag geene gronden verkoopen.

In dit verbod zijn niet begrepen kleine stukken gronds, bestemd tot uitbreiding van steden en dorpen en tot het oprigten van inrigtingen van nijverheid.

De Gouverneur-Generaal kan gronden uitgeven in huur, volgens regels, bij algemeene verordening te stellen. Onder die gronden worden niet begrepen de zoodanige, door de inlanders ontgonnen, òf als gemeene weide òf uit eenigen anderen hoofde tot de dorpen of dessa's behoorende

Volgens regels, bij algemeene verordening te stellen, worden gronden afgestaan in erfpacht voor niet langer dan vijf en zeventig jaren.

De Gouverneur-Generaal zorgt, dat geenerlei afstand van grond inbreuk make op de regten der inlandsche bevolking.

Over gronden door inlanders voor eigen gebruik ontgonnen, of als gemeene weide of uit eenigen andere hoofde tot de dorpen behoorende, wordt door den Gouverneur-Generaal niet beschikt dan ten algemeenen nutte, op den voet van art. 77 en ten behoeve van de op hoog gezag ingevoerde cultures volgens de daarop betrekkelijke verordeningen, tegen behoorlijke schadeloosstelling.

Grond, door inlanders in erfelijk individueel gebruik bezeten, wordt, op aanvraag van den regtmatigen bezitter, aan dezen in eigendom afgestaan onder de noodige beperkingen, bij algemeene verordening te stellen en in den eigendomsbrief uit te drukken, ten aanzien van de verpligtingen jegens den lande en de gemeente en van de bevoegdheid tot verkoop aan niet-inlanders.

Verhuur of in-gebruik-geving van grond door inlanders aan niet-inlanders geschiedt volgens regels, bij algemeene verordening te bepalen.

---

Bij de totstandkoming van dit regeeringsreglement bestond artikel 62 alleen uit de eerste drie zinsneden waarvan de eerste twee door de regeering waren voorgesteld, de derde ten gevolge der aanneming van een amendement van BAUD werd opgenomen; met de laatste vijf alinea's werd het artikel in 1870 aangevuld; het beheerscht een der voor Indië en zijne bevolking belangrijkste onderwerpen omdat het den eigendom van den grond en de verschillende daarbij betrokken rechten raakt. Eerst door RAFFLES is aandacht gewijd aan de agrarische toestanden en bij de landrente moest om den oorsprong en het karakter dier hoofdbelasting reeds het vraagstuk van den grondeigendom kortelijk worden toegelicht als vormende de basis van het stelsel van landelijke inkomsten die getrokken worden ten gevolge van het souverein gezag over het grondgebied, een basis die berustte op de bij artikel 59 ontwikkelde stellingen: de souverein is eigenaar van den grond, de souverein is geworden het europeesche gouvernement, de hoofden der bevolking hebben geen recht op landbezit al kan de souverein in den vorm van apanage genot afstaan, het recht van den inlander op den grond door hem bebouwd en ontgonnen is een door verjaring verkregen bezit dat in gemeenschap met anderen, communaal, of persoonlijk, individueel wordt uitgeoefend en dat bezit beperkt den eigendom van den souverein voor welk bezit als aequivalent aan dezen eene belasting moet worden voldaan van de vruchten door het genot verkregen; op de onbebouwde, de nog niet ontgonnen gronden kleeft het bezitrecht niet en wordt de onbeperkte heerschappij daarover niet beperkt en vandaar dat allereerst moeten worden onderscheiden de gronden door de inlanders bezeten en wel in dezen zin dat het bezit uitgeoefend is en wordt door bebouwing van den grond èn de gronden aan den staat in onbeperkten eigendom toebehoorende zoodat daarover de algeheele vrije beschikking berust bij den souverein. Dit laatste beginsel omvat niet de woeste gronden alleen maar al dezulke waarop geen bezitrecht wordt uitgeoefend of waarvan dit door het veroveringsrecht vernietigd werd, van welk principe de vroegere verkoop van uitgestrekte gronden zoowel onder de compagnie als onder DAENDELS en RAFFLES het uitvloeisel was. Voor de beginselen omtrent den eigendom der gronden door den laatste gesanctioneerd en dat in 1870 ook is geworden het beginsel onzer koloniale instellingen pleiten gewichtige argumenten en de voortgezette studie der godsdienstige wetten van de bevolking omtrent dit zeer aangelegen punt kan de juistheid dier beginselen nader bevestigen ook al werden ze niet daaraan getoetst noch door RAFFLES die meer op cultuurhistorische gronden zijne stellingen deed rusten noch in 1870, zoodat het meer geluk dan wijsheid is gebleken dat de koloniale instellingen waarvan de eerbiediging dier wetten grondslag is, niet een beginsel hebben gedecreteerd daarmede in strijd. De beginselen van RAFFLES werden door de commissarissen-generaal overgenomen; daarop werd in verschillende regelingen het beheer

der koloniën opgetrokken en zij vormden ook de spil waarom hun regeeringsreglement van 1818 zich bewoog; de reglementen van 1830 en 1836, meer in 't bijzonder ten doel hebbende de plannen van VAN DEN BOSCH te doen slagen, drukken het denkbeeld van eigendom der gronden bij den staat beperkt door rechten van anderen ook uit, maar het valt sterk te betwijfelen of men bij de voorbereiding en samenstelling dier reglementen zich behoorlijk rekenschap heeft gegeven van het principe, belangrijk op zich zelf, meer nog in de gevolgen; maar hetzij dan overwogen of niet, daarin wordt de toestand, door de commissarissen-generaal gehandhaafd en die wortelde in de aanneming van de regelen door het engelsche tusschenbestuur gesteld, uitdrukkelijk gesanctioneerd in artikel 74 vooral ook in artikel 109 van het R R van 1830, en in artikel 62 R R 1836 en zeker is nooit krachtiger, brutaler, tyrannieker het beginsel toegepast dan onder de werking van die beide regeeringsreglementen toen de souverein willekeurig beschikte niet alleen over de gronden door de bevolking bezeten maar ook over haar werkkracht en haar voornaamste have, haar vee. Bij het voorstellen van het nieuwe regeeringsreglement durfde de regeering evenwel op den tot dusver bewandelden weg niet voortgaan; zij oordeelde dat aan het decreteeren van het principe: eigendom van den grond berust bij den staat met erkenning van daarop verkregen rechten, en dat den eigenlijken hoeksteen vormt van al onze bestuursregelingen en van de lasten en plichten aan de bevolking op te leggen, eerst rijper overleg en meerdere kennis behoorde vooraf te gaan dan waarover de regeering verklaarde te kunnen beschikken door de volgens haar zeer onvoldoende kennis der koloniale ambtenaren; daarom wilde zij met voordacht van de landrente niet spreken als eene huur en evenmin van eene grondbelasting. Edoch afgescheiden van de gronden door de inlandsche bevolking bezeten, afgescheiden van de vraag welk karakter toe te kennen aan het recht waaruit zij de beschikking over die gronden putte, stond de wetgever voor dit feit dat, rechtmatig of onrechtmatig, op verschillende deelen van het gebied dat in zijn geheel staatsrechtelijk aan onze souvereiniteit onderworpen was, de meest onbeperkte eigendomsrechten, ja zelfs verbonden met souvereine rechten, werden uitgeoefend door particulieren op grond dat de vertegenwoordigende organen van vroegere souvereinen aan hunne macht de bevoegdheid meenden te kunnen ontleenen tot afstand van uitgestrekte gronden en onttrekking daarvan aan het staatsdomein. Welnu, met dit feit moest het souverein gezag dat thans op deugdelijker grondslagen de bestuursinrichting dezer koloniën wilde vestigen wel rekening houden nu het eerste wettig orgaan van dat gezag na het herstel van Nederlands onafhankelijkheid dien afstand door anderen gedaan had goedgekeurd, immers niet had te niet gedaan door weigering van erkenning van tegelijk afgestane souvereine rechten van belastingheffing, maar de wetgever wilde niet dat soortgelijke handelingen van vroegere bestuurders zich zouden kunnen

herhalen en dit te minder waar hij eene oplossing van het vraagstuk van den grondeigendom niet aandurfde en om de mogelijkheid eener herhaling af te snijden kwam de regeering met het voorstel van een absoluut verbod dat tot dusver niet voorkwam, het verbod nl. in artikel 51 van het I$^{e}$ ontwerp tot vervreemding van domeinen zonder voorafgaande koninklijke machtiging, met dezelfde uitzondering voor kleine perceelen als thans bestaat, zonder iets meer te bepalen. Maar werd aan den eenen kant hierdoor het doel bereikt aan den anderen kant zou door de algemeenheid van het verbod tegelijk de particuliere landbouw in de hoogste mate worden bemoeielijkt, zoo niet belemmerd, zoo niet onmogelijk gemaakt; want zulk een absoluut verbod zou de hinderpaal zijn voor de ontwikkeling van den particulieren landbouw waarvan landbezit de onmisbare voorwaarde is en de verkrijging van particulier landbezit zou geheel afhankelijk zijn van het welmeenen van den minister die eene machtiging van den koninklijken opperbestuurder zou moeten uitlokken en bij de in die jaren bij de groote meerderheid heerschende denkbeelden omtrent het bezit van koloniën en het beheer er van ten bate der moederlandsche schatkist begreep men dat de mogelijkheid die geopend werd eigenlijk niets beteekende. Het denkbeeld zelf van het toekennen van rechten op den grond aan particulieren gaf tot principiëel afwijkende beschouwingen aanleiding; dezen waren van oordeel dat de toestand der inlandsche maatschappij zou verbeterd worden door uitgifte van gronden aan europeanen, door het overbrengen van europeesch kapitaal en europeeschen ondernemingsgeest naar de koloniën; genen waren juist hiertegen gekant omdat europeanen van allerlei slag en allerlei landaard naar Indië zouden worden gelokt alleen uit speculatiezucht en tot het doen van proefnemingen die ongunstige gevolgen konden hebben; eene derde zienswijze week van de beide genoemde af en verdedigde wel afstand van gronden aan particulieren maar dan eene uitgifte van gronden niet aan europeanen maar juist aan de inlanders alleen om dan eene voor hen wenschelijk geachte hervorming tot stand te brengen door de invoering van persoonlijken en niet gemeenschappelijken eigendom en door vervanging van hun communaal uitgeoefend bezit door een individueel. Het regeeringsantwoord geeft blijk van verwarring door het bezigen van woorden waarvan zin en strekking niet begrepen werden, en dit ook zelf gevoelende werd het woord domeinen vervangen door gronden, maar de bedoeling van het verbod van verkoop werd duidelijker toegelicht door de uitdrukkelijke verklaring die eigenlijk het heele betoog beheerschte, dat de beslissing over uitgifte of afstand van grond uitsluitend afhankelijk moest worden gemaakt van het opperbestuur en die beslissing opzettelijk onttrok aan de indische regeering en ook aan den rijkswetgever om het gewicht van de daarbij betrokken belangen voor den staat en voor de bevolking, vermits de rechten van beiden naar de meening des ministers verre van vast stonden, terwijl hij zich over het vraagstuk zelf van al of niet

wenschelijkheid van zulk een afstand uiterst ontwijkend uitliet; het aanvankelijk ingenomen standpunt werd derhalve gehandhaafd, behoudens de vermelde verandering van terminologie, in het II$^{e}$ ontwerp; in het verslag daarover kwam men nu met het voorstel om alleen het verbod op te nemen en van de mogelijkheid eener machtiging tot afstand van gronden niet te reppen welk denkbeeld is verwezenlijkt; was de kennis aangaande de rechten op den grond zoo gebrekkig dan was het, meende men, zeker ook ongewenscht door wisselende ministers, wier kennis ook gebrekkig wezen kan, te doen beslissen of in een concreet geval van het verbod al of niet zou worden afgeweken; maar het eigenlijke doel van het voorstel tot weglating der woorden op de machtiging betrekkelijk was blijkbaar een ander, immers vielen ze weg dan zou noch het opperbestuur noch de gouverneur-generaal maar eenig en alleen de rijkswetgever kunnen beslissen of en welke rechten zouden mogen worden afgestaan want enkel zou het verbod worden opgenomen in het bij de wet vast te stellen regeeringsreglement en afwijking van dat vorbod dus alleen mogelijk worden door de macht die het gaf, door den rijkswetgever; voor het eerst werd pertinent de vraag gesteld, die eerst later in de agrarische wet hare beantwoording heeft gevonden, of geene voorschriften omtrent erfpacht behoorden te worden opgenomen. De looze strekking van het voorstel door enkele leden gedaan tot weglating der voorgestelde machtiging tot afwijking van het verbod ontging den minister PAHUD, wiens gedachtengang blijkbaar deze was: ik ben voor een absoluut verbod en alleen was ik gestemd voor eene afwijking daarvan in bepaalde gevallen aan het ministerie van koloniën te beoordeelen omdat mij steeds was te gemoet gevoerd dat het weren van particulieren landbouw de grondzuil was van dat departement, doch nu er stemmen opgaan in den boezem der kamer die zelfs die afwijking niet willen, heel goed, nu blijft het absolute verbod en laat ik de afwijking glippen. Wel wat kortzichtig want nu schiep de minister zelf een toestand waarvan hij de mogelijkheid eerst krachtig had gewraakt. Het regeeringsvoorstel bevatte nu een artikel bestaande uit de eerste twee zinsneden van artikel 62 zooals ze thans luiden; en over dat regeeringsartikel liep de strijd bij de openbare behandeling die door VAN HÖEVELL en BAUD gestreden werd en waarbij de minister als de schildknaap van den laatste optrad; de strijd werd beslist ten voordeele van BAUD door aanneming van diens amendement dat de derde alinea is geworden van artikel 62; VAN HÖEVELL's amendement had eene wijde strekking, om nl. het regeeringsartikel te doen vervallen en dit te vervangen door de bepaling dat eene algemeene verordening de regelen zou vaststellen voor afstand van gronden in eigendom of gebruik; een beginsel lijnrecht in strijd met het voorgestelde absolute verbod; in de toen door VAN HÖEVELL ontwikkelde denkbeelden, die in 1854 slechts 22 aanhangers vonden in de kamer, verdedigde hij vooreerst de wenschelijkheid om in Indië particuliere krachten toe te laten ten

einde de handen ineen te slaan bij de groote taak, waaraan destijds nog zoo goed als niets werd gedaan, om den kostbaren bodem van Java en van de buitenbezittingen te gaan ontginnen waar die voor zoo'n groot gedeelte geheel braak lag en ten andere om de particulieren daartoe in de gelegenheid te stellen door verkrijging van landbezit en om hiervoor vaste regelen te stellen die voor allen zouden gelden en die verkrijging niet afhankelijk te maken van gunstbetoon. Om dit doel te bereiken had VAN HÖEVELL nooit mogen voorstellen dat zulke regelen zouden worden gegeven bij eene algemeene verordening, immers nu wilde hij alle drie de koloniale wetgevers daartoe bevoegd verklaren dus behalve den rijkswetgever ook den koninklijken opperbestuurder en ook de indische regeering, terwijl PAHUD dan toch maar één had gewild en in elk geval ook de indische regeering had willen uitsluiten, maar de beginselen die men had aangenomen omtrent de koloniale wetgeving stonden, het bleek telkens, lang niet ieder helder voor den geest. VAN HÖEVELL had zich met heeler harte moeten nederleggen bij alinea 1 zooals die luidt, omdat alleen hierdoor verkregen is wat hij zoo krachtig voorstond, dat over afstand van gronden en in welke mate en van welke rechten daarop, waar het regeeringsreglement opzettelijk daarover niets besliste, alleen de rijkswetgever door wijziging of aanvulling beslissen kan. Van uit dit oogpunt is VAN HÖEVELL's strijd tegen het regeeringsvoorstel, dat juist gaf wat hij wilde, en de verdediging van zijn amendement dat dit destrueerde inderdaad merkwaardig. Maar de klove lag dieper en zonder goed te letten op het voorstel zelf werd de strijd op een ander terrein overgebracht. Vooral BAUD bestreed de denkbeelden van zijn tegenstander en de minister PAHUD sloot zich met zijne gewone zwakke argumentatie, die BAUD's betoogen vaak meer verzwakten dan versterkten, bij hem aan. BAUD kantte zich krachtig tegen die nieuwe denkbeelden om dien kostbaren bodem ook als regel ter bearbeiding te geven aan particulieren en over het weren of toelaten van hen liep de eigenlijke strijd, want al trachtte èn BAUD èn PAHUD het verwijt te ontzenuwen dat tot dusver zulk weren bestuursbeginsel was geweest het viel waarlijk niet moeilijk de juistheid daarvan aan te toonen. Scherp werden de beide zienswijzen vlak tegenover elkander gesteld en was het de vraag welke zou zegevieren. Nu herinner ik er aan dat alleen het absolute verbod van verkoop was behouden zonder te reppen van eenige mogelijkheid, door den wetgever nu reeds geopend van landbezit bij particulieren en dit vond ook BAUD te sterk, want zoo iemand dan wist hij dat zelfs het reglement van VAN DEN BOSCH die mogelijkheid niet had uitgesloten integendeel het vrij onomwonden artikel 109 daarin voorkwam dat men niet woordelijk in 1836 had overgenomen, waar men in artikel 95 zich veel behoedzamer had uitgedrukt, maar onder beide reglementen had het zich alleen tot de mogelijkheid bepaald en was het niet tot werkelijkheid gekomen. Het regeeringsvoorstel door BAUD in bescherming genomen

werd 't best gekaraktiseerd door SLOET TOT OLDHUIS die het geheel gekant achtte tegen particulier landbezit en particulieren landbouw en er de strekking in zag om den particulieren ondernemingsgeest in het vervolg uit Indië te weren en, eene oude wonde nog al ruw openrijtende, voegde SLOET daaraan al te bar en overdreven toe dat deze regeering dit allerminst moest beoogen omdat „wanneer er geene particuliere landbezitters op Java geweest waren waardoor voornamelijk in de behoefte aan rijst voorzien wordt de bevolking van Java reeds van honger zou zijn omgekomen en daarmede de overige cultures van zelve zouden zijn weggevallen;" het regeeringsvoorstel ging ook ROCHUSSEN te ver die op deze niet zeer malsche manier aan Demak en Grobogan herinnerd werd en het kon den scherpzinnigen BAUD niet ontgaan dat er eene kentering viel op te merken in de meeningen; daarom koos hij een middenweg en wanneer BAUD dezen aanwees kon men er zeker van zijn dat die zou worden ingeslagen en zoo komen we aan zijn amendement dat de derde alinea van artikel 62 R R is geworden; het paste in het regeeringsvoorstel want het beoogde eene handhaving van het absolute verbod van verkoop van gronden maar gaf de mogelijkheid om die te verhuren, doch nu begrijpt men dat hierdoor tevens het vraagstuk van den grondeigendom, dat de regeering niet wilde zien uitgemaakt, wel niet in duidelijke en explicite termen maar in bedekte termen implicite beslist werd. De minister PAHUD verklaarde zich noch voor het eene noch voor het andere amendement; dat van VAN HÖEVELL bestreed hij, dat van BAUD liet hij ter beslissing over aan de kamer; het eerste werd verworpen met 30 tegen 22 stemmen, het tweede werd aangenomen met algemeene stemmen behalve die van SLOET. Het oude artikel 62 bevatte derhalve het verbod van verkoop van gronden behoudens eene beperkte uitzondering en liet de gelegenheid open tot uitgifte van gronden in huur. Verder wilde de wetgever in 1854 niet gaan. Reeds nu moet er op worden gewezen dat uit de gevoerde beraadslagingen daghelder blijkt dat de beslissing omtrent verdere toe te kennen agrarische rechten alleen aan den rijkswetgever zou verblijven en dat waar aan het absolute verbod schoorvoetend werd toegekend het recht tot verhuur van gronden, van nieuwe rechten eerst sprake zou kunnen zijn indien een latere wetgever, meer vrijgevige denkbeelden koesterende, verder zou willen gaan dan het regeeringsreglement in 1854 zoodat verruiming van de beginselen toen op agrarisch gebied aangenomen dan ook alleen door eene aanvulling daarvan kan worden verkregen. Welnu de denkbeelden juist omtrent dit aangelegen onderwerp begonnen na de inwerkingtreding van dit reglement vooral onder den invloed van particuliere ondernemers van lieverlede eene wijziging te ondergaan en hebben de agrarische aangelegenheden sedert dat tijdstip de koloniale politiek beheerscht en waren nevens het cultuurstelsel de spil waarom die politiek zich heeft bewogen; bleef na 1848 eene juiste waardeering ontbreken van de behoeften

der koloniën; bleef het ingenomen standpunt zuiver conservatief en kwam de koloniale politiek nog niet op den voorgrond; vroeg THORBECKE niet of PAHUD als minister van koloniën wel in zijn kabinet kon plaats nemen; bepaalde de liberale partij, conservatief voor Indië, zich bij de oppervlakte door alleen nu en dan zich te doen gelden zooals bij het contract met de N. H. M., bij de assurantie van gouvernementsproducten, bij de afschaffing der slavernij, allengs werd meer licht ontstoken en trad VAN HÖEVELL in en buiten het parlement in het strijdperk zonder kans op eenige overwinning, telkens verslagen door BAUD dien men bleef volgen, de behandeling van het nieuwe regeeringsreglement vorderde meer aandacht voor de politiek in deze koloniën te volgen; om VAN HÖEVELL scharen zich anderen maar nog schoorvoetend; de talentvolle verdedigers eener vrijzinnige koloniale staatkunde dwingen zoowel bij de schriftetelijke als bij de mondelinge gedachtenwisseling hun tegenstanders tot concessiën en bij het openbaar debat zien we juist waar het betreft het cultuurstelsel het vaandel der vrijzinnigheid opgeheven door de conservatieve partij maar weêr neêrgehaald bij de agrarische aangelegenheden; het cultuurstelsel wordt enkel als *pis-aller* gehandhaafd maar ook de geest van uitsluiting der particulieren evenzeer waar het aankomt op het middel om den landbouw ook door particulieren te doen drijven, op den mogelijken afstand van gronden; de toen bij alle partijen zonder onderscheid heerschende richting was het behoud der financiëele voordeelen en allen verzetten zich tegen het prijsgeven daarvan; van lieverlede edoch zeer langzaam komt er eene kentering in de openbare meening buiten het parlement en zelfs begon men eischen te stellen die ver over de bedoeling van het regeeringsreglement heenreikten; de openbare meening werd gevoed door de vertoogen van mannen die in den kolonialen dienst uitnemend hadden gediend; na het onherstelbaar verlies dat de koloniaal-conservatieven leden door het overlijden van BAUD, die jaren achtereen het district Rotterdam vertegenwoordigde en nu met zijn machtig woord de aanvallen niet meer kon afslaan, werden die aanvallen stoutmoediger en al ontviel VAN HOËVELL aan de koloniaal-liberalen, in zijn voetspoor trad een ander vurig liberaal, FRANSEN VAN DE PUTTE, die een nieuw vaandel ontplooide, dat van de geavanceerden op koloniaal-politiek gebied, die het moedig, soms vermetel, altijd welsprekend verdedigde en de op politiek terrein nieuw-aangekomene was zoo begaafd, zoo eerlijk in zijne uitingen, zoo overtuigend, zoo vol gloed dat wel wat aarzelend maar toch mannen van naam waaronder VAN HEUKELOM en MIRANDOLLE onder den vaandeldrager een groep vormden die het aan de onmiskenbare talenten zijner leden en aan hunne onwankelbare overtuiging dankte dat de groep tot een phalanx werd die zooveel invloed verkreeg dat zelfs na eene korte spanne tijds reeds in 1863 de wakkere aanvoerder door THORBECKE na lange aarzeling werd aangezocht in zijn tweede ministerie de portefeuille van koloniën op zich te nemen, waarmede de nakende

strijd om de overwinning van eene der richtingen op koloniaal gebied in het parlement werd aangekondigd; het aanbod en de aanvaarding dier portefeuille waren feiten van groote beteekenis; tot dusver was de behoudende richting zonder verzet aan het roer geweest; het Januskarakter van het regeeringsreglement had een voortdurend regeeren in behoudende richting in Indië zelf mogelijk gemaakt; ministers zoo onvervalscht conservatief als PAHUD, MIJER en ROCHUSSEN hadden het conservatieve kleinood gevrijwaard voor elke liberale smet tot aan 1861, waarna men in één jaar tijds twee ministers van koloniën en een interimair minister had die door hun kort aanblijven geen invloed uitoefenden op de koloniale politiek, om te worden opgevolgd door een minister die het bijna een vol jaar uithield en gedurende dien korten tijd nog maar geduld werd, door vriend en vijand volkomen ongeschikt genoemd, om ten slotte door de eerste kamer schier met algemeene stemmen te worden bijgezet in het ministerieële graf, dat in Nederland zeer ruim is en vol. De proeven met kleurlooze of wat scherper gekleurde ministers na ROCHUSSEN genomen waren op niets uitgeloopen dan op het vermeerderen der onzekerheid en het gemis van een bepaalden koers waarin de koloniale politiek moest worden gestuurd; wie zou den koers aangeven? wie de hand aan het roer leggen? de aanwijzing van den koers was noodzakelijk om aan het dobberen een einde te maken, maar niet minder eene vaste hand om den koers te blijven houden, dien toen nog de meesten niet uit wilden, en ook een helder hoofd om niet door de verwarring der opvarenden te worden medegesleept, en eene meerderheid in kennis der koloniale zaken om hieruit de kracht te putten tot weêrstand der aanvallen die niet konden uitblijven. FRANSEN VAN DE PUTTE trad op, eene stoute daad, omdat hij zeker wel in de eerste plaats in het parlement de overtuiging had opgedaan dat niet zijne beginselen die van de meerderheid waren, maar ook eene nobele daad zooals er later helaas! te weinig zijn voorgekomen, want was 't ietwat vermetel, nobel was het, zich gestaald te gevoelen door de kracht eener onverzwakte overtuiging en niet angstvallig alle hinderpalen te berekenen die op zijn weg in menigte lagen of daarop zouden worden geworpen maar van de kracht zijner beginselen en den gloed waarmede ze verdedigd werden de overwinning te verwachten en ondanks de struikelblokken op het hobbelige pad het einddoel te willen bereiken waarbij hij dan toch op den steun van velen mocht kunnen rekenen; het optreden van den kloeken onversaagden man in de kracht van een bloeienden leeftijd werd alleen door eene minderheid toegejuicht, door velen met eene zeer lauwe ingenomenheid, door anderen met onverholen angst begroet; wellicht heeft nooit een minister, toen nog niet de veteraan van het parlement als thans maar de ambtgenoot van den stroeven doctrinairen kabinetsformeerder met zijn machtig overwicht en daarbij niet met eene meerderheid in de kamer die hem moed insprak met een krachtig: heil u op den

nieuwen weg! integendeel het aan geringe sympathie zelfs liet ontbreken, zich in zoo hachelijke positie bevonden als FRANSEN VAN DE PUTTE bij zijne eerste aanraking als minister met het parlement, eene positie die gedurende de drie jaren van zijn ministerschap niet krachtiger werd naar buiten zoodat de minister zich, zooals de hoogleeraar BUIJS het genoemd heeft, moest staande houden op de punt van een naald; wel waren de krachtigste aanvallen in den aanvang bezworen door de ronde, ruiterlijke belofte dat de koloniale vraagstukken niet buiten de wetgevende macht om zouden worden beslist, dus niet door den koninklijken opperbestuurder op de voordracht van den minister, dus niet bij koninklijk besluit maar bij de wet; wel was de ingenomenheid met die verklaring algemeen maar van eene hartelijke sympathie, die voor een als hervormer optredend minister onmisbaar is, waren de sporen ver te zoeken bij de meerderheid die zijn woord in pand had en daarmede tevreden was. Er is beweerd dat de minister FRANSEN VAN DE PUTTE zich door die verklaring al te zeer had gebonden en de hoogleeraar BUIJS heeft in zijne schets van „Een koloniaal debat" in de Gids van Mei 1870 zich tot orgaan van die bewering gemaakt en dien minister zelfs een verwijt gemaakt van diens verklaring en gezinspeeld op het stellen en aannemen eener voorwaarde bij de aanvaarding der portefeuille van koloniën in het ministerie-THORBECKE; is de voorwaarde dat geene der agrarische zaken buiten de wetgevende macht om zou worden geregeld door dien staatsman aan FRANSEN VAN DE PUTTE gesteld, waarover de beter ingelichte geschiedschrijver over deze parlementaire periode nader licht zal kunnen werpen, dan heeft THORBECKE zich geheel geplaatst op het standpunt van den wetgever die in 1854 het regeeringsreglement tot stand bracht en dat, zoo iemand, THORBECKE geheel kende; en als de voorwaarde door FRANSEN VAN DE PUTTE werd aangenomen dan verdiende dit geen verwijt, integendeel want dan nam ook deze staatsman het eenig juiste standpunt in door te verklaren dat de beginselen omtrent de agrarische zaken niet op zijne voordracht door den Koning maar door de wetgevende macht zouden worden bepaald en die verklaring was des te ridderlijker omdat de minister VAN DE PUTTE, zooals BUIJS hem ons met één meesterlijke pennestreek afmaalt, met zijne krachtige persoonlijkheid, zijn parlementairen tact, zijne ronde manier van spreken, heel goed overtuigd kon zijn dat hij ondanks die hoedanigheden de toenmalige meerderheid niet zou kunnen omgieten in eene volgzame meerderheid en des te minder later toen na de breuk met THORBECKE, ontstaan door het krachtige maar gerechtvaardigde verzet van FRANSEN VAN DE PUTTE tegen eene al te doctrinaire zienswijze, en de op die breuk tusschen beide staatslieden gevolgde scheuring in de liberale partij, de kans op het totstandbrengen eener omvangrijke wet zeer was gedaald; de energieke minister van koloniën, in Februari 1863 opgetreden had reeds in April van het volgende jaar de comptabiliteitswet, al

was er heel wat zeemanschap toe noodig geweest, in de veilige haven van het staatsblad weten binnen te loodsen en hiermede een gewichtig keerpunt weten te bereiken in de koloniale politiek, ook wel maar niet voornamelijk om de détails dier wet, doch vooral om het niet hoog genoeg aan te slaan beginsel van artikel 2, de vaststelling der indische begrooting bij de wet, van zoo ver strekkende gevolgen, de aanneming van welk beginsel metterdaad een ommekeer in het koloniaal beleid heeft te weeg gebracht, een beginsel dat zoo heftig verzet uitlokte en waarom de moedige bewindsman, want moed behoorde er toe om het voor te stellen in die tijden, zoo vinnig werd te lijf gegaan, juist niet in een altijd loyalen kamp; maar ook om het voor die dagen niet minder gewichtige beginsel der bijdrage van artikel 4, want men moet zich in die jaren verplaatsen toen de indische baten ruim vloeiden, de Atjeh-oorlog in een ver verschiet lag, aan de nooden van Indië maar even werd te gemoet gekomen, aan eene juiste opvatting der plichten van eene koloniale mogendheid tegenover de bevolking nog zooveel ontbrak, om al het gewicht te beseffen verbonden aan de verwezenlijking van een beginsel dat de kiem bevatte eener scheiding van de indische en nederlandsche financiën, waarnaar in de laatste jaren ten onrechte niet meer werd gestreefd omdat men meende dat ze in de bestaande omstandigheden praktisch geen zin had; ijdele waan waardoor men zich liet sussen! geen praktische zin? alsof door die scheiding, waartoe het ongetwijfeld komen moet en komen zal zoodra er wêer eenig vast beginsel te bespeuren zal zijn in het koloniaal beleid, niet in de praktijk zou worden gewaakt tegen de stijgende neiging van regeeringen om het koloniaal budget te bezwaren met uitgaven die men er wel eigenmachtig op brengen kan omdat de maatschappij waarop die begrooting zal drukken in stille berusting er zich bij moet nederleggen zonder eene stem te mogen doen hooren maar welke uitgaven er niet op behooren, en ook gewaakt tegen de laodiceïsche instemming van de vertegenwoordiging die zulk eene neiging niet breidelt. Bij de vaststelling der comptabiliteitswet, moeielijk stuk werk maar toch zoo proefhoudend gebleken dat eerst een dertigtal jaren later eene wijziging en nog maar eene van administratieven aard werd voorgesteld, werd de minister door de meerderheid gesteund maar al spoedig daarna zou het den minister moeten blijken of hij bekeerlingen had gemaakt die hem op den door hem beoogden agrarischen weg zouden volgen dan wel of hij zich aan illusiën overgaf. De poging door zijn voorganger UHLENBECK in 1862 gedaan en die eene partiëele regeling bij de wet wilde uitlokken was op voor hem smadelijke wijze teruggewezen. Thans zou de hervormende minister de hand aan den ploeg slaan en de inzending aan de kamer in September 1865 van een wetsontwerp, dat oneigenlijk steeds wordt aangeduid als de cultuurwet terwijl er alleen de naam van agrarische wet op paste, was de vrucht van noesten arbeid, van gezette studie, van nauwgezet onderzoek; de

wetsvoordracht bevatte eene algemeene regeling der agrarische onderwerpen en daarnevens de vaststelling der beginselen omtrent de gouvernements-cultures, de cultuurdiensten, de uitgifte van domeingronden, het boschwezen en omtrent werkovereenkomsten met inlanders; na de indiening der belangrijke voordracht dadelijk na de opening der staten-generaal werd aan het hoofd van het kabinet bij de algemeene beschouwingen over de staatsbegrooting de vraag gesteld hoe hij dacht over de door zijn ambtgenoot ingediende agrarische wet, maar de vraag werd door THORBECKE behoedzaam ontweken. In het begin van het volgende jaar 1866 trad deze met zijn vriend en ambtgenoot OLIVIER uit het ministerie waarvan de gezochte, BUIJS noemde het de nietige reden, was een verschil over den vorm der vaststelling van het strafwetboek voor europeanen in N. I. in welk verschil zeer bepaald de zienswijze van FRANSEN VAN DE PUTTE de meest rationeele was, want ik ben overtuigd dat als de meening van THORBECKE had gezegevierd dat wetboek thans nog niet zou zijn ingevoerd; de verzwegen reden van het aftreden was afkeuring van de cultuurwet, die ik nu ook maar zoo zal noemen, *verba valent usu;* en de stoot tot het aftreden werd gegeven door de geruchtmakende Limburgsche brievenhistorie die den ambtgenoot BETZ in November 1865 had doen vallen. Het kabinet werd door FRANSEN VAN DE PUTTE gereconstrueerd om de behandeling der cultuurwet mogelijk te maken en eene treurige periode brak aan; allerlei wolken benevelden den politieken horizont en zou de minister van koloniën dien kunnen doen opklaren? de spanning nam toe nadat THORBECKE als afgevaardigde had plaats genomen tegenover de ministerstafel en volgens duidelijke kenteekenen de meerderheid in het parlement dezen staatsman eerder zou volgen dan het hoofd van het nieuwe kabinet, wien zijn kloek optreden door velen werd euvel geduid. In zulk een atmospheer zou nu het debat plaats hebben over beginselen waarover krachtige strijd te wachten was en de strijd bleek krachtig en heftig; hij concentreerde zich om het principe van artikel 1 van het wetsvoorstel; volgens de laatste redactie zou aan den inlandschen bezitter onder tijdelijke beperkingen de eigendom worden toegekend van den grond door hem bij de invoering der wet in individueel en erfelijk gebruik bezeten. Beziet men dat voorstel goed dat eigenlijk twee even gewichtige beginselen aannam dan is het, vooral ook thans na vele jaren en door de ervaring geleerd, verklaarbaar dat het verzet uitlokken moest want ook thans nog zou naar mijne overtuiging het tweeledige voorstel onmogelijk voor aanneming vatbaar zijn; welnu daarop werd de doodelijke pijl afgeschoten, in den vorm van een amendement, door den afgevaardigde POORTMAN, volbloed Thorbeckiaan, voorgesteld en van dezen inhoud: „Aan den inlander die bij de invoering dezer wet grond in individueel en erfelijk gebruik bezit wordt het recht op dat *gebruik* gewaarborgd." Het trof het regeeringsbeginsel in het hart; de geheele conservatieve partij steunde het amendement

van den liberalen afgevaardigde; in den strijd toonde eigenlijk alleen de minister zich een meester in het parlementair debat want de indruk door BUIJS verkregen van de overigen was, dat daaruit niets anders gebleken was dan de ongeschiktheid van de kamer om het onderwerp te behandelen; een juist niet vleiend testimonium; allerlei behendige manoeuvres ziet men aanwenden totdat het doodelijke schot valt en den onversaagden kampvechter treft, niet uit het vijandelijk kamp maar uit het bevriende kamp der geallieërden. Ook dit zou zich nog later herhalen! Drie fractiën sloegen de lijkwade over het wetsontwerp: zij die niets van de geheele wet wilden weten; zij die, ofschoon ingenomen met het hoofdbeginsel, toekenning van eigendomsrecht aan den inlander, de verwezenlijking er van onnoodig keurden; en zij die als de voorsteller van het amendement met de zijnen de eigendomsquaestie wilden ter zijde laten om daardoor de tweede groep te winnen. THORBECKE werd door GROEN VAN PRINSTERER onbewimpeld genoemd „de moordenaar der wet" en een even onbevangen beoordeelaar, BUIJS, heeft toen hij zijne versche indrukken nederschreef, de houding van THORBECKE bij de cultuurwet onverdedigbaar genoemd. 't Kan wel zijn en beide mannen kunnen volkomen gelijk hebben maar dat aan die houding ook principiëele bezwaren tegen de voordracht ten grondslag kunnen hebben gelegen kan niet worden ontkend; dat nevengedachten die houding scherper, puntiger, aanvallender hebben gemaakt moet dan tot oorzaak hebben gehad wrok tegen den verdediger der wet. De meerderheid, ook der liberalen, weigerde derhalve den kolonialen hervormer te volgen en de genadeslag werd hem toegebracht door bevriende hand maar hij viel op het veld van eer, zijn vaandel in de fier opgeheven hand en dan is ook de parlementaire dood *dulce et decorum*. De eerste minister die het koloniale vraagstuk bij uitnemendheid geheel aandurfde, die met zeldzaam talent zijne oplossing verdedigde, was geveld maar de arbeid was toch niet voor niets geschied want al zijn latere hervormingen door anderen tot stand gebracht, al zijn tal van maatregelen door anderen genomen, de intellectueele vader er van was FRANSEN VAN DE PUTTE; of dit nu te loven is dan wel te laken zal uit de verdere toelichting van de brandende vraagstukken zijn af te leiden, die in 1870 gedeeltelijk zouden worden opgelost. Na het aftreden van het ministerie VAN DE PUTTE waardoor de chaotische toestand op koloniaal gebied bleef voortduren trad MIJER op als minister van koloniën in een kabinet dat de koloniale quaestie op den voorgrond plaatste; hij had bij de behandeling der cultuurwet een schema ontwikkeld van een conservatief koloniaal program maar door de aanneming van het amendement-POORTMAN was wel gebleken dat de meerderheid zich verzette tegen eene oplossing als de cultuurwet beoogde, maar niet duidelijk aangewezen aan welke algemeene oplossing der koloniale quaestie zij dan wel de voorkeur gaf. Had zij aan het programma van MIJER hare sanctie

gehecht? Wilde zij den weg der reactie op? of alleen maar den vroegeren weg? Wilde de volksvertegenwoordiging voortgaan of teruggaan? of geen van beide? dus blijven stilstaan? op geene der vragen was een helder antwoord te geven. De samenstelling der vertegenwoordiging in dien tijd, de breuk in het liberale partijverband, wezen er op dat het parlement een middenweg wilde zien ingeslagen en om daarop als gids te dienen was inderdaad MIJER de aangewezen man, die in zijn *discours-ministre* de uiterste wegen had verworpen en den middenweg als den besten had aangewezen; hij trad in Mei 1866 op als minister van koloniën maar al in September werd hij benoemd tot gouverneur-generaal om, zooals zijn opvolger TRAKRANEN zeide, zijn programma in Indië zelf te gaan uitvoeren terwijl TRAKRANEN het in Nederland zou doen; na weinige maanden was MIJER dus in het westen ondergegaan om in het oosten te herrijzen! Wat hieruit voor de constitutioneele instellingen na de aanneming der motie van afkeuring van KEUCHENIUS voortvloeide is bekend; voor de koloniën bleef de onzekerheid bestaan ten opzichte der quaestie die nu eenmaal den politieken toestand beheerschte en tot de oplossing waarvan de heer TRAKRANEN allerminst berekend was zooals daghelder bleek bij de behandeling van het door MIJER voorbereide en ingediende doch door zijn opvolger verdedigde wetsontwerp tot uitgifte van gronden in erfpacht, waarin de zucht tot laveeren haar toppunt had bereikt; de hoogleeraar BUIJS herinnerde zich niet de wedergade van eene discussie zoo treurig en zoo beschamend als die in Juni 1867 over de erfpachtswet en verklaarde zelden een minister te hebben gezien die zich zoo zwak, zoo volslagen onberekend voor zijne taak toonde als de heer TRAKRANEN die onder den vloed der amendementen bedolven werd en eene allerdroevigste figuur maakte met een bestrijder als FRANSEN VAN DE PUTTE tegenover zich; het optreden na mannen als deze en na MIJER was dan ook overmoed en zelfoverschatting geweest; na de aanneming met groote meerderheid van een amendement dat als erfpachters toeliet alle nederlanders, alle ingezetenen van Nederland en van Nederlandsch-Indië, dus ook inlanders en oostersche en westersche vreemdelingen, alle handelsvennootschappen dus uit welke personen ook bestaande, gevestigd in Nederland of in Indië, tegen welke ruime categorieën de minister zich had verzet, die in het bijzonder de inlanders had willen uitsluiten terwijl hij had kunnen weten dat zoo als ik vroeger releveerde reeds in 1854 stemmen waren opgegaan om juist hun erfpachtsgronden te verstrekken, werd ook dit ontwerp ingetrokken en viel ook deze minister maar met hem nog niet zoo als men meende de conservatieve koloniale politiek, integendeel want nu nam HEEMSKERK in zijn ministerie op den heer HASSELMAN, een man van zuk eene ultra-conservatieve richting op koloniaal gebied als waarvan in de kamer zelve slechts een enkele aanhanger te vinden was en van wien DUIJMAER VAN TWIST in de eerste kamer zeide: „ik wist wel dat er in 1867

nog mannen gevonden werden die denken als deze minister van koloniën maar wat ik niet kon denken is dat die minister plaats zou kunnen nemen in dit kabinet." Zelfs van eene kleine minderheid die dezen tijdelijken beheerder van het departement zou steunen kon geene sprake zijn, maar men leefde toen in den tijd der militante politiek en de keuze was eene uitdaging waartoe de heer HASSELMAN zich leende, die zich geen oogenblik kon vleien door eene ietwat beteekenende minderheid laat staan door eene meerderheid te zullen worden gesteund maar die er zeker van wezen kon de geheele kamer tegen zich te krijgen toen hij, in strijd met den in 1854 uitdrukkelijk geconstateerden wil om de beslissing over alle agrarische rechten alleen aan de wetgevende macht over te laten, in strijd met de plechtige verklaring door FRANSEN VAN DE PUTTE bij zijn optreden afgelegd dat hij zich op die basis van het regeeringsreglement zou blijven plaatsen, in strijd met het voorbeeld door MIJER en TRAKRANEN gegeven die hetzelfde standpunt hadden ingenomen, het voornemen koesterde om nu verder niet de medewerking van de staten-generaal in te toepen maar op zijne voordracht maatregelen met den ultraconservatieven stempel geijkt alleen van het opperbestuur te doen uitgaan waarmede aan de beginselen die ten grondslag lagen aan artikel 62 R R geweld werd aangedaan; maar het kwam niet zoo ver; de kiezers veroordeelden de militante politiek ook op koloniaal gebied gevoerd en na een onbeteekenend beheer van het departement van koloniën van nog geen jaar moest de minister zijne plaats inruimen ook aan een *homo novus*, den oud-indischen ambtenaar DE WAAL die door veel geschrijf, juist in den tijd der voorbereiding van de eerste indische begrooting bij de wet, de aandacht op zich had gevestigd en in 1868 als minister van koloniën optrad. Van af dat tijdstip zien we hoe langer hoe meer het gemis van een leidend beginsel; ontegenzeggelijk was FRANSEN VAN DE PUTTE de man geweest die na het jammerlijk échec van de conservatieve ministers had moeten geroepen worden het beleid der koloniën weder op zich te nemen en hadden anderen hiertoe aangezocht zich moeten onthouden, doch DE WAAL dacht er anders over en sedert werd behoudens een paar uitzonderingen de periode ingewijd van ministers buiten het parlement gekozen ondanks de eischen van het constitutioneele stelsel die vorderen dat uit de parlementaire meerderheid de bewindslieden worden gekozen; haast nog sneller dan vroeger wisselen ze elkander af en zooals de heer VAN WELDEREN RENGERS in zijne *Parlementaire geschiedenis* reeds opmerkte, maar zeer enkelen waren voor de reuzentaak berekend; de belangen der koloniën gaven niet meer den doorslag maar werden ondergeschikt aan de binnenlandsche politiek. Is scherper veroordeeling van de wijze waarop voor de ook voor het moederland gewichtigste koloniale belangen werd gezorgd denkbaar als we dien schrijver hooren verklaren „dat zij die het opperbestuur moesten uitoefenen volstrekt niet geroepen werden in de eerste plaats omdat men van hen eene krachtige

en stelselmatige leiding mocht te gemoet zien maar omdat zij in enkele vraagstukken die de binnenlandsche staatkunde beheerschten, voor Indië van luttel belang, met de bovendrijvende richting overeenstemden." De klacht onlangs door den heer WERTHEIM in de eerste kamer geuit dat bij de keuze van volksvertegenwoordigers aan Indië niet meer wordt gedacht was volkomen gegrond. Zal het euvel dat de ministers niet meer voortkomen uit het parlement om de daar verdedigde beginselen in toepassing te brengen, gedragen door de meerderheid, wortel gaan schieten? Maar dan zal aan onze constitutioneele instellingen nog grootere schade berokkend worden dan reeds geschiedde; dan zullen nog meermalen aan het parlement ministers worden opgedrongen van wie de meerderheid de zekerheid mist dat de koloniën naar de beginselen, door haar beleden, worden geregeerd; dan zal wel verre van de noodzakelijke continuiteit in het bestuur de periode van steeds wisselende inzichten blijven voortduren zeer ten nadeele van moederland en koloniën; dan zullen de proefnemingen en experimenten van allerlei aard die meer ontwrichten dan versterken worden bestendigd; de verantwoordelijkheid daarvoor berust bij het parlement, het moge dit niet uit het oog verliezen, en waar zoo groote belangen op het spel staan mag het zich niet laten leiden door de vrees van een minister op te offeren; van die roeping was de eerste kamer geheel doordrongen toen zij den minister KEUCHENIUS tot aftreden dwong en in vroegere jaren bleek ook de andere tak der vertegenwoordiging van haar roeping om te waken voor een goed koloniaal bestuur meermalen doordrongen. Het koloniale vraagstuk stond in 1868, toen de liberale partij weêr gestaald was na de krachtige uitspraak der kiezers, nog op den voorgrond en onder het ministerie FOCK poogde DE WAAL het voor zoover de agrarische zaken betrof tot eene oplossing te brengen; die poging gelukte; de omstandigheden waren hem uiterst gunstig; men wilde de koloniale quaestie afdoen, ze had de politieke atmosfeer der laatste jaren bedorven; andere belangen, andere vraagstukken eischten de aandacht; dat het afdoen niet werd toevertrouwd aan den eenigen staatsman die er toen toe in staat was, aan FRANSEN VAN DE PUTTE, was eene politieke fout die haar wrange vruchten dragen moest en ook gedragen heeft; maar door de aanvulling van artikel 62 R R met de zoogenaamde agrarische wet, die alles overliet aan verdere organieke regeling in plaats van op het voetspoor der cultuurwet eene algeheele regeling bij de wet te scheppen, werd alstoen de oplossing niet verkregen maar verdaagd; doch voorloopig was de koloniale quaestie van de agenda afgevoerd en daarmede was men tevreden; na eene korte pooze van beheer door den conservatieven VAN BOSSE trad eindelijk FRANSEN VAN DE PUTTE weder op, maar de Atjeh-oorlog gunde hem geen vrijheid zijne hervormingen voor te bereiden terwijl na twee jaren van een ministerieel leven vol zorg de politieke gebeurtenissen den conservatieven VAN GOLTSTEIN aan het bewind brachten om ook na twee jaren, daar

deze minister mede behoorde tot de verslagenen en constitutioneel handelende niet wilde aanblijven, te worden vervangen door ALTING MEES in wiens politieke inzichten HEEMSKERK zich blijkbaar had vergist want de conservatieven waren over zijn optreden zeer ontstemd; KAPPEIJNE VAN DE COPPELLO die toen den politieken toestand beheerschte en onder wien de veteraan VAN DE PUTTE zich schaarde om de loods van den gezagvoerder te zijn, achtte den tijd van gouverneeren toen nog niet gekomen maar men was „op de grenzen van het beloofde land" en in 1877 kwam het „groote" ministerie KAPPEIJNE en win nam hij op als minister van koloniën? Den conservatief op koloniaal gebied VAN BOSSE die ondanks zijn hoogen ouderdom de zwaarte van de portefeuille van koloniën durfde torschen ongeveer twee jaren lang en dat zijn stap een uiterst gematigde wezen zou behoefde hij bij zijn optreden waarlijk niet aan de kamer mede te deelen, dat wist een ieder wel; hij deed zelfs geen stap maar bleef bedaard stilstaan; hem volgde VAN REES op, de vroegere resident van Soerabaia die het rapport van 1863 met zijne hervormingsplannen had ingediend en in de vertegenwoordiging door zijne adviezen de verwachting had opgewekt dat de mantel van FRANSEN VAN DE PUTTE op hem was gevallen; nog geen vijf maanden was de duur van zijn bestuur; na in Maart 1879 te zijn opgetreden brak reeds in Mei op nieuw een ministeriëele crisis uit door verwerping van artikel 1 der kanalenwet waardoor TAK VAN POORTVLIET werd getroffen die heenging, haastig gevolgd door KAPPEIJNE en de andere ambtgenooten; VAN REES, door deze vlucht van het ministerie dat uit zoo uitnemende bekwame mannen bestond en op eene meerderheid steunen kon als nooit te voren voor de liberale partij was weggelegd, was niet in staat gesteld te toonen wat zijne talenten, zijne ongemeene kennis van Indië, zijne parlementaire gaven, zijne zucht naar hervorming zouden kunnen wrochten en nadat eene poging door FRANSEN VAN DE PUTTE en CREMERS gezamenlijk gewaagd mislukt was, werd aan den conservatieven staatsman VAN GOLTSTEIN, op nieuw in 1879 de portefeuille van koloniën opgedragen in het kabinet-VAN LIJNDEN; in 1882 vervangen door een minister van gelijke richting ook vreemd aan Indië, maar even bekwaam, DE BRAUW, onder wien het bekende BILLITON-votum werd uitgebracht dat den gouverneur-generaal 's JACOB tot aftreden noopte, was het door de verdeeldheid in de liberale partij mogelijk dat de evenknie van HASSELMAN, even onbeteekenend, even weinig opgewassen tegen de taak, even ultra-behoudend met reactionnaire neigingen, VAN BLOEMEN WAANDERS, tot het bestuur der koloniën kon geroepen worden, edoch een half jaar slechts, want die uitdaging was der kamer wat al te sterk en na hem koos de door een conservatief kabinet aangewezen, tot dusver als drager der liberale beginselen bekende VAN REES zijn eigen minister en werd het lid in den raad van Indië SPRENGER VAN EIJK tot minister van koloniën benoemd die het, tengevolge van de politieke toestanden in Nederland in verband met den wil

der liberale meerderheid om de grondwetsherziening door haar „noodhulp" HEEMSKERK, zoo als BUIJS zeide, tot stand te doen brengen, vier jaren lang kon uithouden totdat na de algemeene verkiezingen in 1888 de antirevolutionnaire partij door de kiezers werd aangewezen het bewind voor 't eerst te aanvaarden als wanneer de kabinetsformeerder MACKAY de portefeuille van koloniën opdroeg aan KEUCHENIUS, na jaren van afwijkingen geheel handelende in overeenstemming met de eischen van het parlementaire stelsel; niemand die aan KEUCHENIUS groote bekwaamheden ontzeggen kon; tot de *gauche* van de partij behoorende stond hij op den bodem van KUIJPER'S *Program* hetwelk wat betreft de koloniale paragraaf, reeds vroeger wees ik er op, door den meest onvervalschten liberaal op koloniaal gebied kan worden onderschreven; KEUCHENIUS is echter evenals VAN REES veel te laat minister geworden; de ouderdom had ook bij hem gebreken doen ontstaan, de eenmaal vurige welsprekende koloniale hervormer was op den ouden dag ondergegaan in den langwijligen, zich zelf herhalenden, evangeliseerenden, soms cathechiseerenden, ten slotte doleerenden grijsaard die nog wel, een enkele maal op snijdenden toon, allerbitterste hatelijkheden in het debat wierp doch wiens invloed steeds dalende was geweest; scheen in 't eerste stadium van zijn ministeriëel leven begrip van zijne roeping hem te bezielen, 't duurde maar eene korte spanne tijds, want aldra ging de bewindsman evenals de vroegere afgevaardigde schuil achter den godsdienstigen drijver, 't ergste wat voor de koloniën te vreezen was, die goddank! tot dusver van den twistappel van godsdienstige onverdraagzaamheid gespaard bleven; niet streng genoeg was het werpen van zulk een twistappel te veroordeelen; en in het laatste stadium werden van de ministertafel woorden gehoord zoo vermetel militant in een raadsman der Kroon, den verantwaardelijken man voor het opperbestuur des Konings, dat angst zich begon meester te maken van hen die niet willen getuigen zijn dat de gewichtigste belangen op het spel worden gezet; de meerderheid, al was 't eene uiterst kleine, eene veel te kleine, van de eerste kamer sprak het reeds lang verbeide woord uit: tot hiertoe en niet verder! Het einde van dat ministeriëele leven was noodzakelijk en bracht de eerste kamermeerderheid den genadeslag toe, de minister KEUCHENIUS had dien geprovoceerd, en de kamer paste toen 't hoog tijd werd het recht van noodweer toe en eene veroordeeling kon niet haar treffen. De *premier* verving den verslagene en het moet eerlijk worden erkend op uitnemende wijze; waar het sedert eene reeks van jaren toch alleen maar aankwam op een administratief beheer van het departement van koloniën daar was zulk een beheer bij MACKAY in goede handen en wanneer die periode eens in bijzonderheden zal worden nagegaan zal blijken dat beslissingen, maatregelen, adviezen van dien staatsman de blijken dragen dat hij een warm hart toonde voor de belangen van Indië en zijne bevolking maar hij had zich niet als koloniaal hervormer aangekondigd, de bescheiden maar zoo veelzijdig bekwame man

had zich zelven aan het hoofd van het koloniaal bestuur geplaatst uit zelfverloochening, en om de antirevolutionnaire gemoederen te kalmeeren zijn vorigen zetel opgeofferd. Toen de kiezers in Nederland hunne genegenheid weder aan de liberalen hadden teruggeschonken werd VAN DEDEM de uit de overwinnende meerderheid gekozen minister van koloniën; deze wilde wel hervormer zijn maar, zooals zeer juist is gezegd, zijne aspiratiën gingen hooger dan zijne bekwaamheden; alle verwachtingen die van zijn optreden gekoesterd werden, zelfs de geringste, werden teleurgesteld en zijn bestuur kenmerkte zich door een voortdurend weifelen, een gemis aan vastheid van wil, een ontbreken van eene gevestigde overtuiging omtrent de voornaamste onderwerpen van koloniaal regeeringsbeleid waardoor ook alweder deze periode met onvruchtbaarheid geslagen werd en bij zijn heengaan de toestand was als te voren, neen in de praktijk verwarder geworden, terwijl van eenigerlei blijvende hervorming niet viel te gewagen. En op nieuw werd na hem de proef gewaagd met een extra-parlementair minister bij wien het administratief beheer zeker in deskundige handen is maar van wien het parlement even zeker wel geene hervorming in de koloniale regeeringsbeginselen zal te gemoet zien. Moet het er dan voor worden gehouden dat daarvan is afgezien? Ik geloof het niet maar voed de hoop dat als eenmaal de politieke horizont in Nederland zal zijn opgeklaard ook meerdere aandacht aan de koloniale belangen zal worden geschonken; edoch of de vertegenwoordiging bereid wezen zal inmiddels en als *in transitu* mede te werken tot eene geheele of partiëele herziening dier beginselen door wijziging van het regeeringsreglement geloof ik niet; zij mag zulk eene herziening, hoofdbeginselen rakende van koloniaal beleid, alleen ontvangen uit handen van een minister uit haar voortgekomen, de beginselen der meerderheid vertegenwoordigende, die zelve wortelt in de keuze van haar committenten, en door die meerderheid gedragen; urgentie voor eene altijd gewichtige herziening der fundamenteele wet voor de koloniën is er niet, in elk geval niet van dien aard dat niet zou kunnen worden gewacht tot het tijdstip waarop het parlementaire stelsel weêr zuiver zal werken en de meerderheid, welke ook, zelve bewust van de kracht en voortreffelijkheid harer hervormingsbeginselen, deze maar ook deze alleen levend wil zien gemaakt door een minister die haar beginselen zonder voorbehoud en met heeler harte niet enkel belijdt maar ook toepast. Zonder eenig nadeel kan dit betere tijdperk worden afgewacht want zoolang FRANSEN VAN DE PUTTE, PIJNACKER HORDIJK, MACKAY, CREMER, VEEGENS en KUIJPER in de vertegenwoordiging zitting hebben zijn onder hunne hoede de belangen der inlandsche bevolking veilig en behoeft geene vrees te worden gekoesterd voor maatregelen welke die belangen zouden schaden, die trouwens onmogelijk zouden kunnen uitgaan van een kabinet waarvan haar warme beschermer, de heer VAN HOUTEN, deel uitmaakt; en tot aan dat tijdperk worde ook niet vooruitgeloopen

op de regeeringsbeginselen die den grondslag zullen vormen van eene regeling van het agrarische vraagstuk dat aanleiding gaf tot bovenstaande ontwikkeling van een zoo weinig vruchtdragend tijdvak als we sedert 1870 hebben doorloopen; juist omdat toen niet krachtiger een afgerond stelsel in zijn geheel werd uitgewerkt, zooals van de vroegere cultuurwet het doel was, juist omdat ook toen in allerlei palliatieven en niet scherp geformuleerde beginselen heil werd gezocht, juist omdat niet in hoofdzaak werd aangegeven in welk voetspoor de organieke regelingen zich zouden moeten bewegen maar men zich vergenoegde met de aanvulling van toe te kennen rechten alleen, zonder fundamenteel vast te stellen hoe de uitwerking moest zijn, heeft de agrarische wet, waardoor men in ijdelen waan meende de koloniale quaestie in 1870 te hebben opgelost, allerminst in de praktijk gegeven wat men er van hoopte. Men onderscheide toch goed: in Nederland drong men er steeds op aan dat de grondwet meerdere vrijheid zou laten aan den gewonen wetgever, zeer juist, maar daar is het dan toch deze die aan de grondwettige beginselen leven geeft en ze uitwerkt; iets heel anders in de koloniale staatsinstellingen volgens welke diezelfde gewone wetgever het regeeringsreglement voor N. I. vaststelt maar tot verdere medewerking in de uitwerking der daarbij aangenomen beginselen niet pleegt geroepen te worden zoodat, wat bij de aanvulling van artikel 62 R R met de agrarische wet geschiedde, wel de gewone wetgever die agrarische hoofdbeginselen vaststelde maar aan de uitwerking en uitvoering er van geen deel had, terwijl het zoo ooit hier van de uitwerking afhing en deze evenals de uitvoering bleef overgelaten aan de wisselende bewindslieden. Door dezen vorm te kiezen en door de toen reeds algemeen gehuldigde maar niet op Indië toepasselijke meening voorop te stellen dat enkel maar hoofdbeginselen moesten worden vastgesteld en dat nog wel in eene slechte liefst zoo weinig mogelijk vat op zich gevende redactie stegen de kansen der aanneming van DE WAAL's ontwerp maar met de povere vrucht die hiervan het gevolg is geweest stond de toen op koloniaal gebied gevoerde strijd niet in verhouding. Zelfs van „den eersten maar belangrijken stap tot oplossing van de koloniale quaestie" zooals DE WAAL zijne voordracht pompeus noemde heeft men in de praktijk weinig zien voortschrijden naar verdere oplossing die dan ook door die agrarische wet naar mijne overtuiging niet behoorlijk is voorbereid want na een kwart eeuw heeft hare uitvoering ons volstrekt niet nader gebracht tot eene goede oplossing die integendeel gepraejudiceerd is geworden. De illusie van DUYMAER VAN TWIST dat de agrarische wet de welvaart van de geheele indische maatschappij zoowel van inlanders als van niet-inlanders zou doen toenemen is in geen enkel opzicht verwezenlijkt. En wat te zeggen van de bombastische peroratie van DE WAAL in zijne slotrede op 7 April 1870 gehouden, juist niet een specimen van eloquentie, toen hij eindigde: „ik denk en handel onder het besef van eene verantwoordelijkheid, hooger,

erger dan de ministerieële, welnu onder dat besef heb ik dezer dagen over de velerlei bedenkingen ook uit uw midden nog eens met ernst nagedacht. En nu verklaar ik ten plegtigste, onbevangen en onder het besef van die hoogere verantwoordelijkheid, dat ik de aanneming van deze wet beschouw als voor Nederland en voor Indië *weldadig* en *noodzakelijk*." Eilieve, gij allen die aan de uitvoering hebt medegewerkt, gij allen die een onbevangen blik op de werkelijkheid slaat, gij allen die met diepen ernst de koloniale vraagstukken, de behoeften der koloniale maatschappij, de nooden van Indië, de belangen der inlandsche bevolking tot onderwerp uwer voortdurende waarneming en studie hebt gemaakt, wat dunkt U van die weldaad des heeren DE WAAL? Na een tiendaagsch debat ongeveer werd ze geschonken; aan wie? niet aan de inlandsche bevolking die er nimmer om gevraagd had en er ook geene behoefte aan had, dus aan de particuliere erfpachters en industriëelen die er wel om gevraagd hadden en na een debat dat inderdaad eene vermakelijke zijde had om de verbazende overdrijving waaraan voor- en tegenstanders zich schuldig maakten; we kunnen het ons, die de werking der wet gedurende vijf en twintig jaren kunnen nagaan, thans niet voorstellen hoe met ernstige gezichten de meest overdreven argumenten zijn gebezigd; van den kant der oppositie werd de wet, de weldadige volgens DE WAAL, genoemd „het kleine monster, een doelloos maar pretentieus gereedschap in de koffers van den nieuwen landvoogd, een „onding" of wel aangewezen als eene doos van Pandora maar opgevuld met schatten van ellende welke de stoutste verbeelding zelfs niet vermag te peilen, als eene wet die den geheelen bodem van N. I. verhandelbaar maakte, ja eene sociale revolutie zou teweegbrengen! als een boom waaraan de onmisbare levensvoorwaarden ontbraken en die geene andere vruchten kon voortbrengen dan de vruchten der teleurstelling! — Eilieve, was er overdrijving? Anderzijds werd eene idylle aangeheven over de oplossing der koloniale quaestie die loodzwaar op Nederland drukte; nu wat er van die oplossing aan is zagen we; de quaestie bestaat nog en is sedert nog vrij wat geënvenimeerd; naast de idylle eene nuchtere uiting van geavanceerd-liberalen die het een conservatief ontwerp noemden dat enkel als *pis-aller* was aan te nemen maar heel weinig gaf van hetgeen zij wenschten, een standpunt vooral door VAN TWIST in de eerste kamer ingenomen. Een staaltje van weêrzinwekkende juristerij was wel het argument dat in het regeeringsreglement, de wet van publiek recht geene regeling van privaatrecht te pas kwam; er werd juist niets geregeld en de aanvulling van artikel 62 stelde alleen de beginselen vast door het publiek gezag te volgen ten opzichte van het publiek domein en waarvan de privaatrechtelijke gevolgen werden overgegelaten aan nadere bijzondere regelingen. Van beter gehalte was een argument als dit: de staat is onbevoegd een eigendomstitel uit te geven terwijl hij zich onthoudt te decreteeren dat de eigendom

der gronden bij hem berust. We weten toch dat met voordacht zulk eene verklaring niet was opgenomen in het regeeringsreglement, die haar ook nog niet bevat maar niet de rijkswetgever doch de minister DE WAAL heeft in het koninklijk besluit van April 1870 die gewichtige vraag doorgehakt. Verder een zondvloed van bedenkingen tegen de redactie en enkele détails, waaronder zeer gegronde bedenkingen maar die door den minister of niet begrepen of geïgnoreerd werden; ook bedenkingen van principiëelen aard als zou de staat storend ingrijpen in het intieme rechtsleven der inlandsche maatschappij vooral met de conversie en dat deze waarschuwing niet ijdel was heeft de praktijk bewezen; evenzeer is de voorstelling bewaarheid dat de wet niet bij machte zou blijken om het doel te bereiken dat hare voorstanders zich voor oogen stelden en vooral ook dat de strijd zou worden voortgezet, ergo van eene oplossing geene sprake was. De agrarische wet toch brak niet met een tweeslachtig stelsel maar bevestigde dit en het was eene utopie te meenen dat daarmede eensklaps aan het oude régime voor goed de rug werd toegekeerd om een geheel nieuw in te wijden; de agrarische wet heeft meerdere rechten toegestaan aan de particulieren dan men in 1854 wilde geven en dit feit heeft den doorslag gegeven; haar inhoud stelde wel op schier elken regel de eerbiediging van de rechten der bevolking op den voorgrond doch ten deele waar het de dwangcultures betrof en ook de regelingen ter uitvoering beoogden eerbiediging, maar in de praktijk is gebleken dat ze er niet altijd voldoende door werden beschermd en dat allerlei misbruiken en nadeelen voor de bevolking niet voldoende zijn geweerd als het gaat om de hoogste belangen der bevolking, om de eeuwenlang uitgeoefende gebruiksrechten van den grond, haar bestaans- en haar voedingsmiddel, dan gaat alles over haar hoofd heen en wordt eene fragmentarische aanvulling in den Haag voorbereid en uitgewerkt door een maar half deskundigen minister die niet in de eerste plaats met die belangen, ons voornaamste richtsnoer, rekening houdt maar met die van particuliere ondernemers wier belangen, uitsluitend op winstbejag gericht, geheel andere zijn en uitteraard moeten zijn want daarvoor alleen komen ze naar Indië, dan de belangen van de inlandsche bevolking en van het gouvernement; als de agrarische wet voordeelen heeft afgeworpen dan is dat geweest voor de particuliere erfpachtsondernemers en niet voor de inlandsche bevolking; als de mogelijkheid werd geopend tot verhuur van haar gronden dan is de bescherming te kort geschoten tegen het afhandig maken daarvan; als de conversie van communaal in individueel bezit niet werd doorgedreven maar aan vrije wilsuiting werd overgelaten dan bleek die niet te worden gewenscht; als een hybridisch instituut gecreëerd werd als agrarisch eigendom dan leverde dit wel nadeel maar geen voordeel aan de enkelen die, de zaak niet begrijpende, er om vroegen; de toelichting van het artikel zal dit nader aantoonen. De agrarische wet werd in de tweede kamer met 41 tegen 36 stemmen aange-

nomen; een der leden zei: het debat begint vervelend te worden; hij had gelijk; het verveelde de Atheners zelfs om altijd en dan nog wel een Demosthenes aan te hooren! en voor de kamer was zulk een genot niet eens weggelegd; de hoogleeraar BUIJS oordeelde in een zijner staatkundige schetsen dat het debat over de agrarische wet allerminst er toe had bijgedragen om de zeer gekneusde reputatie van het legistatief vermogen der vertegenwoordiging te herstellen; ik voeg er bij dat ook de minister nog al gekneusd werd in zijne reputatie en ver beneden het onderwerp bleef terwijl de blunders die hij beging zoodra hij, en dat was natuurlijk uitteraard herhaaldelijk het geval, op het gebied kwam van het recht en van het juridisch karakter der toegekende rechten, legio waren.

Artikel 62 bestaat alsnu uit 8 alinea's waarin werden nedergelegd de beginselen omtrent verbod van verkoop van gronden; omtrent huur van woeste gronden; omtrent uitgifte in erfpacht van woeste gronden; omtrent de rechten der inlandsche bevolking; de eerbiediging daarvan geheel of ten deele; omtrent nieuwe rechten door haar te verkrijgen; omtrent den verhuur van haar gronden aan europeanen en anderen niet tot de inlandsche bevolking behoorende. Geene meerdere of andere rechten dan de in het artikel opgenoemde en die den grondeigendom betreffen kunnen worden toegekend; artikel 62 is limitatief en kan alleen door den rijkswetgever worden aangevuld of gewijzigd.

ALINEA I: De gouverneur-generaal mag geene gronden verkoopen, zoo luidt het absoluut verbod dat zijn oorsprong vindt in den afstand door vroegere bestuurders vóór het herstel van het nederlandsch gezag gedaan van zeer uitgestrekte gronden waarbij niet enkel privaatrechtelijke eigendom werd overgedragen maar *mirabile dictu* ook publieke rechten afgestaan werden aan private personen, eene daad zoo strijdig met gezonde oeconomische en met rechtsbegrippen. dat ROCHUSSEN daarvan terecht heeft kunnen getuigen dat zulk eene daad waarbij een gouvernement aan private personen souvereine rechten cedeert bestaande in het recht tot heffing van belastingen in natura, in geld en in arbeid, is onrechtmatig en dat eene regeering daartoe de bevoegdheid niet kon ontleenen noch aan hindoesche noch aan mohamedaansche wetten en hij had er kunnen bijvoegen ook niet aan het van kracht zijnde publieke recht dat bindend was voor de bestuurders, die zich aan de gewraakte handeling schuldig maakten. Vandaar dat het altijd is te betreuren geweest dat de commissarissen-generaal, die hier het gezag van een nieuwen souverein kwamen vestigen en regelen, het vraagstuk van de particuliere landerijen niet ampeler hebben onderzocht en met erkenning van den zuiver privaatrechtelijken eigendom het publiekrechtelijke karakter, in vroegere tijden ook overgedragen, daaraan niet hebben ontnomen waartoe zij, als organen van het nieuwe souvereine gezag, onbetwistbaar bevoegd waren en waardoor alstoen van af het herstel van het

nederlandsch gezag een hinderpaal zou zijn weggenomen die zich zoo vaak belemmerend in onze bestuursinrichting zou doen gevoelen. Dat is evenwel, jammer genoeg, niet geschied zelfs thans nog niet. In de koloniale instellingen heeft men te onderscheiden de particuliere landerijen van West- en Oost-Java of zooals de officiëele splitsing is in die bewesten de tji (rivier) Manoek en in die beoosten die rivier. Bewesten die rivier werden schier geheele gewesten soms zoo groot als de provincie Utrecht indertijd verkocht, zooals in de residentie Krawang en ook in Batavia, elders van kleinere uitgestrektheid, van welke beide gewesten maar een zeer klein deel is gebied van het gouvernement dat voor het grootste deel behoort aan chineezen, arabieren en europeanen van verschillende nationaliteit, waardoor zelfs de hoofdplaats Batavia voor een zeer groot gedeelte in hunne handen is en het publiek gezag er vleugellam is en afhankelijk van het reglement dat zijne verhouding tot de particuliere eigenaars van gronden en wegen bepaalt. De commissarissen-generaal namen in hun reglement voor het binnenlandsch bestuur en de financiën, afgekondigd in staatsblad 1819 no. 16, een drietal artikelen op die op de particuliere landerijen betrekking hadden; deden de landeigenaren daartoe het verzoek dan zouden hunne mandoers door den resident tot politiebeambten kunnen worden aangesteld; de politie over die landerijen berustte bij den resident en ook wel bij de eigenaars maar in de uitoefening van politie ondergeschikt aan den resident; geene inlandsche hoofden of priesters mochten de eigenaars toelaten dan na voorafgaande kennisgeving aan den resident; de opgezetenen waren onderworpen aan diens gezag. Het spreekt echter van zelf dat de uiterst beknopte bepalingen in onbestemde termen vervat in de praktijk aanleiding moesten geven tot botsing tusschen onze ambtenaren en de particuliere landeigenaars, die door den loop der omstandigheden en de wisseling van gouvernementen allengs een weinig gecontroleerd onbeperkt gezag waren gaan uitoefenen en in die tijden handelden zooals zij wilden; de acten waarbij indertijd de eigendom was overgedragen bevatten geene uitvoerige vaststelling der voorwaarden, gaven geene bijzondere voorschriften omtrent de verhouding tusschen de eigenaars en de opgezetenen en het publiek gezag; scherpe omschrijving van wederzijdsche rechten en plichten werd daarin gemist en was dubbel noodzakelijk geweest bij het abnormale van afstand van rechten tot belastingheffing, vermengd met de overdracht van private rechten; bezwaren deden zich voor in de praktijk nadat het gezag geregelder werkte, in West-Java bezwaren uit de onderlinge verhouding van de eigenaars en de inlandsche opgezetenen vooral, in Oost-Java meer voortspuitende uit de verhouding van de eigenaars tegenover het bestuur; die bezwaren vonden uiting in Nederland van den kant der particuliere landeigenaars aldra na het vertrek van de commissarissen-generaal; het gevolg was een onderzoek door eene commissie naar aanleiding van wier rapport in 1836 bij staatsblad no. 19 werd vastgesteld

het nog van kracht zijnde „Reglement omtrent de particuliere landerijen gelegen ten westen der rivier Tjimanoek", op de samenstelling waarvan de gouverneur-generaal ad interim BAUD veel invloed uitoefende en dat hij slechts weinige dagen voor zijn aftreden afkondigde; het werd sedert gewijzigd en aangevuld terwijl in 1886 enkele artikelen er van, op de politie betrekking hebbende, voor het land Tjiomas in de afdeeling Buitenzorg door den gouverneur-generaal VAN REES werden buiten werking gesteld, een exceptioneele maatregel die door zijn opvolger werd ingetrokken. Het reglement van 1836 regelt de onderlinge verhouding tusschen landeigenaars en de opgezetenen, hunne rechten en verplichtingen en ook de verhouding van beide tot het publiek gezag. Voor zoover daarin aan de administratieve macht beslissing van geschillen is opgedragen vallende onder de categorieën opgenoemd in artikel 78 alinea 1 R R zijn de in het reglement opgenomen voorschriften sedert 1 Mei 1857 door het voorschrift van artikel 132 alinea 2 R R vervallen en behoort de beslissing bij de rechterlijke macht; de andere zaken waarover geschil ontstaat zijn krachtens artikel 82 alinea 1 R R ter beslissing gebleven van de administratieve macht. Uitdrukkelijk en categorisch werden in 1836 aan het publiek gezag voorbehouden de bescherming ook van de opgezetenen tegen willekeur van wien ook, gelijk dit als algemeen voorschrift ook in artikel 55 R R als plicht is opgelegd; voorts de rechtspraak zoowel in burgerlijke als in strafzaken en strekt de gedeeltelijke afstand van souvereine rechten zich nimmer uit tot eenigerlei rechtspraak door den landheer, van welken aard ook; voorts de politie ten opzichte waarvan bij de uitoefening daarvan het gemengde stelsel bestaat van aanstelling en bezoldiging door de landheeren van hoofden ook met de politie belast, maar van hunne directe ondergeschiktheid aan het bestuur waar het de politie betreft en van de verplichting der landeigenaars om politiehoofden bij gebleken ongeschiktheid op schriftelijke vordering van het bestuur te ontslaan, dat bij nalatigheid daarin zelf voorziet; tevens kent het reglement van 1836 aan den gouverneur-generaal de bevoegdheid toe om wanneer het verblijf van den landeigenaar op zijn land schadelijk wordt geacht voor de openbare rust hem het verblijf daar te ontzeggen, eene bevoegdheid nog van kracht en die eene andere is dan die van de artikelen 45—47 R R. Voor het overige verwijs ik naar den inhoud van het reglement die niet zoo onduidelijk is noch zoo vol *ambages* als men 't wel heeft willen doen voorkomen; bij de toepassing toch heeft men zich allereerst te houden aan dien inhoud en eerst dan wanneer deze onduidelijk of twijfelachtig is naar het oordeel van hem die toepast kan het raadplegen der wordingsgeschiedenis ter vaststelling van de bedoeling noodig zijn. Door den gouverneur-generaal PIJNACKER HORDIJK werd eene commissie tot herziening van het reglement benoemd, onder praesiduim van het lid in den raad van Indië Mr. ENGELBRECHT, van welke commissie ook deel uitmaakt de oud-resident FAES, een man van groote kennis en ervaring

die zijn *otium* blijft wijden aan de belangelooze behartiging van het algemeen belang, van wiens hand in 1894 het licht heeft gezien het eerste, het geschiedkundige gedeelte eener memorie van toelichting op een concept-reglement ter vervanging van het bestaande om dra door tekst met toelichting van dat concept te worden gevolgd; de belangrijke arbeid waarvan het verschenen gedeelte de vrucht is toont aan hoe nauwgezet de commissie haar taak opvat en uitvoert en haar voorstellen zullen ongetwijfeld groote waarde hebben indien het tot eene herziening komt, maar juist hiertegen is bezwaar, een bezwaar door de regeering vroeger gevoeld en in de koloniale verslagen erkend waarin o. a. in het verslag van 1891 zeer terecht wordt gezegd dat voor de opgezetenen nadeelen verbonden zijn aan den tegenwoordigen toestand en ik voeg er bij nog grootere nadeelen voor het publiek gezag dat belemmerd wordt en ook nadeelen voor de particuliere landeigenaars zelve; aan zulk een toestand die voor alle belanghebbende partijen ongerief, gespannen verhouding, nadeelen medebrengt behoort een eind te worden gemaakt; het denkbeeld eenige jaren geleden op den voorgrond getreden om den eigendom der particuliere landerijen weder aan zich te trekken en waaraan door onderzoek in te stellen een begin van uitvoering werd gegeven, behoort niet te worden opgegeven maar verwezenlijkt; wanneer ooit het algemeen belang de toepassing van artikel 77 R R vordert dan zal het wel hier zijn en mocht eene minnelijke schikking niet tot stand kunnen komen, waarvoor ik echter geene vrees koester, dan is in de vaststelling der schadeloosstelling door den rechter een waarborg gelegen dat geen belang zal worden gekrenkt. Blijft men zich op het standpunt plaatsen waarvan het genoemde koloniaal verslag blijk gaf, dat nl. de te verkrijgen inkomsten eene behoorlijke rente van de te betalen schadeloosstelling moeten opleveren dan vrees ik dat het nog lang duren zal eer aan den middeneeuwschen toestand een einde komt doch om dien voor allen ongewenschten toestand te doen ophouden moet de staat zich ook eenige opoffering getroosten die blijken zal goede vruchten te dragen. Het is dan ook te hopen, dat het parool worden zal niet om de overigens zoo goed voorbereide herziening van het reglement op de particuliere landerijen tot stand te brengen, een palliatief, maar om het object der herziening te laten vervallen, het beste geneesmiddel.

De particuliere landerijen *beoosten* de Tjimanoek worden beheerscht door de ordonnantie van staatsblad 1880 no. 150; daar zijn niet zoovele particuliere landerijen vooral niet van die uitgestrektheid als in West-Java; daar geen reglement ook nu nog niet; de voorwaarden waaronder daar in vroegere tijden de eigendom werd overgedragen deden twijfel rijzen omtrent de bevoegdheid van het gouvernement tot het stellen van regelen voor de onderlinge verhouding tusschen de landheeren en de opgezetenen; men wilde vroeger daaraan niet tornen totdat in 1875 een onderzoek werd ingesteld waarvan het resultaat was dat de

verhouding tusschen landheer en opgezetene dáár behoorde beheerscht te blijven door de bepalingen van het contract van verkoop maar dat enkele bepalingen noodig waren ten aanzien der verhouding van den landeigenaar en van de opgezetenen tegenover het bestuur en die bepalingen van zuiver publiekrechtelijken aard omtrent de rechtsverhouding tot het gouvernement kwamen in 1880 tot stand, waarin bij staatsblad 1886 no. 172 de belangrijke wijziging is gebracht naar aanleiding van wat in het Semarangsche was voorgevallen en waarvan de staten-generaal werden gesaisisseerd, dat de particuliere landeigenaars daar niet meer gedwongen kunnen worden opiumkitten op hun land toe te laten of pachters van andere even onzedelijke middelen en hunne handlangers.

Ook in het gouvernement Celebes en onderhoorigheden komt particulier landbezit voor in de noorderdistricten bij Makassar, edoch van veel kleiner omvang. Toen de engelschen deze koloniën in bezit hadden genomen en tusschen hen en het hof van Boni vijandelijkheden waren uitgebarsten hebben de engelsche gezaghebbers daar gelegen gronden, door de vlucht van Aroe Palaka ontruimd, beschouwd als op den vijand veroverd land en het britsche bestuur heeft alstoen landen afgestaan aan particulieren, bij wege van schenking, ter erkenning van bewezen diensten tijdens de onlusten met Boni om op dezelfde voorwaarden te worden bezeten als vroeger door de Boniërs. Daar is noch een reglement noch eene ordonnantie maar zijn regelen gesteld, door de besturende ambtenaren in acht te nemen, bij een gouvernementsbesluit opgenomen in bijblad no. 3909; ook daar komt het recht van heffing van een deel van den oogst der opgezetenen voor, uitgeoefend door den eigenaar, maar heft ook het gouvernement een deel zoowel van den eigenaar als van de opgezetenen; doch overigens is den eigenaar elke heffing van welken aard ook verboden alsook de uitoefening van eenig ander feodaal recht.

Geldt het absolute verbod in alinea 1 van artikel 62 gegeven alleen voor den gouverneur-generaal? Volgens de uitdrukkelijke verklaring van den minister geldt het evenzeer voor het opperbestuur; VAN HÖEVELL had er op gewezen, maar BAUD en na hem de minister PAHUD kwamen tegen de veronderstelde mogelijkheid op. PAHUD verklaarde: „dat wanneer hier geschreven staat dat de gouverneur-generaal geene gronden mag verkoopen, daaruit niet kan afgeleid worden, dat de Koning het dus wel mag doen"; eene zoodanige daad waartoe naar PAHUD's oordeel nooit een minister zijne medewerking zou leenen achtte hij in strijd met het regeeringsreglement en BAUD constateerde even stellig dat alleen de rijkswetgever de beslissing in handen hield. Ik deel met opzet die pertinente uitspraken mede omdat de bedoeling die vooropstond er uit blijkt. Maar de woorden van artikel 62 alinea 1 zouden anders geen recht geven om de bevoegd-

heid van het opperbestuur te betwisten; verkoop, afstand van eigendom is niet eene daad van wetgeving maar van bestuur en in de uitoefening hiervan heeft het regeeringsreglement wel den bestuurder in de koloniën beperkt te dezen aanzien edoch niet met even zoovele woorden den Koninklijken opperbestuurder; trouwens de vraag heeft sedert 1867 haar praktisch belang verloren, maar toch ware een duidelijker inhoud die de bedoeling weêrgaf te verkiezen geweest. In 1849 werd door den afgevaardigde SLOET een voorstel gedaan om gronden op Java te verkoopen doch het werd ingetrokken toen de markt der koloniale producten rijzing ondervond en dus de nederlandsche financiën zich herstellen konden, waardoor men tot dat noodmiddel gelukkig zijne toevlucht niet meer behoefde te nemen. De term „verkoopen" is een van bepaalde juridische beteekenis die getoetst moet worden aan het burgerlijk recht; het vestigen van zakelijke rechten als van erfpacht, opstal, werd niet nadrukkelijk *totidem verbis* uitgesloten maar we hebben gezien bij de historie van het artikel dat het doel is geweest in 1854 alleen verhuur toe te staan en dat de wetgever de beslissing over het vestigen van zakelijke rechten op den grond aan zich hield. Volgens de woorden van artikel 62 was de gouverneur-generaal ook vóór 1870 formeel bevoegd om gronden in erfpacht uit te geven of andere zakelijke rechten op de domeingronden te vestigen, volgens doel en strekking echter niet.

ALINEA II bevat de twee uitzonderingen op het verbod, kent eene beperkte bevoegdheid toe om grond te verkoopen doch tot eene bepaald aangewezen bestemming; geoorloofd is de verkoop van kleine stukken grond 1°. tot uitbreiding van steden en dorpen 2°. tot oprichting van nijverheidsondernemingen. Binnen de kom of ter uitbreiding van gewestelijke of afdeelingshoofdplaatsen, artikel 62 RR spreekt ook van desa's maar de organieke voorschriften opgenomen in staatsblad 1863 no. 90 en 1876 no. 117 niet, kan aan iedereen van welken landaard ook eigendom worden afgestaan tegen taxatieprijs maar nooit meer dan eene uitgestrektheid van 10 bouws; bij de aanvrage moet de meetbrief worden overgelegd; locaal moet een onderzoek worden gehouden of geen bezwaar tegen den verkoop bestaat; de resident doet een voorstel; is de regeering genegen tot den verkoop van het aangevraagde perceel dan machtigt zij den resident om het in het openbaar bij opbod te verkoopen op voorwaarden voor elke aanvraag te bepalen met vaststelling van een minimumprijs; wie nu het hoogste biedt boven den gestelden minimumprijs is kooper van het stuk grond, die dus een ander wezen kan dan de aanvrager, wien echter de gemaakte kosten worden vergoed. Zoo is het aangenomen beginsel, een goed beginsel juist om de openbaarheid maar in de praktijk geschiedt het zoo niet, doch is regel geworden de uitzondering die toelaat dat ook ondershands kan worden verkocht. Betreft het een stuk grond elders gelegen dan op eene hoofdplaats

van gewest of afdeeling dan moet worden aangetoond dat het doel van de eigendomsaanvraag niet evenzeer door het recht van opstal is te bereiken. Het doel mag niet zijn om b. v. te beginnen met het bij het koninklijk besluit van 1870 no. 118 ter uitvoering der agrarische wet bepaalde maximum van 10 bouws aan te vragen en na den eigendom hiervan te hebben verkregen de aangrenzende gronden ook weer tot 10 bouws aan te vragen om op die wijze eene aaneengeschakelde uitgestrektheid van gronden in eigendom te verkrijgen; de beteekenis is dat aan denzelfden persoon niet meer dan 10 bouws mag worden verkocht ook niet door tusschenkomst van *prête-noms*. Uit de toelichting op het agrarisch besluit bij ministerieëele depêche van 25 Juli 1870 door den minister DE WAAL na verkregen machtiging des Konings aan de indische regeering gezonden blijkt, dat het maximum wel wat ruim werd geacht en dat verwacht werd, dat men in de praktijk in den regel daar beneden zou blijven; DE WAAL had tien bouws als maximum genomen en dus nog al ruim met het oog op de behoefte van suikerondernemingen en de daaraan verbonden koelie-kampongs. — Eenige jaren geleden werd door de administratie eene beslissing genomen die niet strookt met artikel 62 R R; toen werd verklaard dat onder steden en dorpen ook begraafplaatsen behooren; men zou anders meenen dat die juist ver buiten de kom behooren te worden aangelegd; en verder werd verklaard dat de aanleg in de onmiddellijke nabijheid als eene uitbreiding van stad of dorp is te beschouwen; eene fraaie uitbreiding voorwaar! en dat derhalve grond in eigendom mag worden afgestaan tot het aanleggen van begraafplaatsen. De chineezen waren met de beslissing gebaat; zij toch begraven niet op vaste daarvoor bestemde kerkhoven maar het kiezen van een graf voor ieder lijk is eene bijzonder gewichtige handeling in hun godsdienst waarvan nu in de praktijk het gevolg is dat de steden en dorpen in Indië als door een ringmuur van chineesche graven omgeven worden en deze, na de vermelde administratieve uitlegging, uitbreidingen zijn van stad of dorp ergo verkoop van grondstukken met die bestemming door artikel 62 R R wordt toegelaten. Er is anders nog al iets tegen te zeggen; artikel 62 heeft de algemeene behoefte, het algemeen belang van stad of dorp op het oog, niet het private belang van een privaat persoon tot het maken van een graf. Gold het den aanleg van eene algemeene begraafplaats dan laat artikel 62 den verkoop toe, niet waar het geldt het oprichten van grafkelders op eene willekeurige plaats; alinea 2 bevat twee uitzonderingen bepaald omschreven en deze mogen niet worden uitgebreid. De tweede uitzondering op het verbod tot verkoop van gronden is de bevoegdheid om grond in eigendom af te staan ten behoeve van industriëele ondernemingen; hierop zijn toepasselijk de voorschriften gegeven in de publicatie van BAUD in staatsblad 1836 no. 10 aangevuld bij de ordonnantie in staatsblad 1866 no. 27 die beperkingen bevatten bij

de oprichting van fabrieken en neringen waartoe als het betreft de zoodanige als specifiek opgenoemd in staatsblad 1836 no. 18 de vergunning noodig is van het hoofd van gewestelijk bestuur sedert 1866, vroeger was die van het plaatselijk bestuur voldoende; dit voorschrift is algemeen doch is bij de ordonnantie van staatsblad 1894 no. 87 nog nader aangevuld ten opzichte van suikerfabrieken werkende in contract met de inlandsche bevolking en om de zoodanige in werking te brengen wordt alsnu geëischt de vergunning van den gouverneur-generaal die hieraan voorwaarden verbinden kan; deze nieuwe beperking geschiedde ter bescherming van de belangen der inlanders die door de oprichting van suikerfabrieken bedreigd kunnen worden, waarbij in het bijzonder de irrigatiebelangen op den voorgrond staan; de aanvraag tot oprichting moet worden ingediend door tusschenkomst van den resident en gepubliceerd in de Javasche courant en op kosten van den aanvrager in een door den resident aan te wijzen dagblad, ten einde bezwaren te kunnen doen indienen en kan de gouverneur-generaal een locaal onderzoek door deskundigen bevelen; omtrent de toepassing der nieuwe ordonnantie werden in eene uitvoerige circulaire aan de residenten wenken gegeven tot leiddraad bij het onderzoek van elke aanvrage. Bij de ordonnantie van 1866 is aan het hoofd van plaatselijk bestuur het recht gegeven om, indien een der fabrieken of neringen in artikel 2 opgenoemd zonder vergunning wordt opgericht of voortwerkt na de intrekking die geschiedt bij niet-nakoming der voorwaarden waaronder zij werd verleend, alsdan de fabriek te sluiten en de machinerieën en gereedschappen te verzegelen of de mogelijkheid van het gebruik te beletten terwijl behalve deze administratieve maatregel eene straf is bedreigd van 8 dagen gevangenis of hoogstens *f* 100 boete voor europeanen, *f* 25 boete maximum voor inlanders zoodat de zaak als politie-overtreding voor het residentiegerecht of de politierol moet worden berecht; de administratieve bevoegdheid, altijd facultatief, is echter de zwaarste repressie want de straf is veel te gering vooral waar het de zeer talrijke clandestiene arakstokerijen van chineezen betreft; voor de suikerondernemingen die de voorwaarden der vergunning niet nakomen werden tegelijk in 1894 bijzondere voorschriften gegeven en kan alleen de gouverneur-generaal het staken der onderneming gelasten, tijdelijk of definitief, waardoor aan de suikerfabriekanten in het vervolg een grootere waarborg werd gegeven dan aan anderen vermits voor hen de beslissing der regeering moet worden ingeroepen doch voor de anderen de assistent-resident, controleur of aspirant-controleur, al naar mate de een of de ander op Java of de buitenbezittingen is hoofd van plaatselijk bestuur, het Damocles-zwaard in handen heeft; tevens zijn de voorschriften der ordonnantie van 1894 tot het aanvragen van vergunning door bedreiging van vermogensstraffen verzekerd, die tot geldboeten van *f* 12000 kunnen stijgen met verbeurdverklaring van al de fabrieksgebouwen, loodsen, schuren, machinerieën en gereedschappen. Specimen van zware straffen is

artikel 7 der ordonnantie van 1894 ongetwijfeld en des te schriller is de tegenstelling met de politiestraffen op alle andere dan suikerfabrieken toepasselijk; het koloniaal verslag van 1894 noemt het dan ook eene „nood-voorziening.”

ALINEA III, door aanneming van het amendement-BAUD opgenomen, geeft de bevoegdheid tot verhuur van gronden. Nieuw was ze niet want reeds werd die bevoegdheid gegeven in artikels 106 en 107 van het R R van 1818 doch er werd geen gebruik van gemaakt omdat VAN DER CAPELLEN er tegen was doch DU BUS was er in verband met zijne kolonisatieplannen juist voor en eigenaardig genoeg bevat artikel 111 van het R R van 1827 eene niet bedekte afkeuring van „het beginsel waaruit het bestuur ten deze bevorens gehandeld heeft” in afwijking waarvan DU BUS handelde en waarin hij nog verder zou zijn gegaan indien hij zijne plannen had kunnen verwezenlijken, welke de minister ELOUT steunde die in 1829 den Koning een concept-besluit aanbood naar aanleiding der voorstellen van DU BUS; het bestond uit een negentiental artikelen en regelde de voorwaarden van uitgifte van gronden aan particulieren die voor 40 jaren kon geschieden waarvan, als 30 jaren verstreken waren, verlenging kon worden toegestaan; pacht zou moeten worden betaald maar in den aanvang tot een zeer gering bedrag met verhooging naar mate van de gebleken productiviteit van den grond. Door den naderenden opgang der zon van VAN DEN BOSCH bleef het een concept en kwam het niet tot uitvoering en in 1831, de zon was geheel opgegaan, bepaalde een koninklijk besluit dat vooreerst geene vaste regelen omtrent de uitgifte van gronden zouden worden gesteld maar dat bij voorkomende gelegenheden eene uitgifte zou kunnen plaats hebben doch alleen op Java, mits zij strekken kon tot het telen van nieuwe producten maar de wijze waarop werd niet geregeld en dat koninklijk besluit beperkte in 1831 zeer aanmerkelijk het bepaalde in artikel 109 van het R R van 1830 dat van niets minder sprak dan van afstand aan europeanen en anderen in eigendom, huur of erfpacht van gronden wat in 1836 in artikel 95 heel wat besnoeid werd, want BAUD was even sterk tegen uitgifte van gronden aan particulieren gekant als VAN DEN BOSCH; het voorbehoud, bij het koninklijk besluit van 1831 gesteld, was zoo rekbaar mogelijk en men kon er ten bate van het cultuurstelsel gebruik van maken en er particulieren mede weren al naar men wilde. BAUD beriep zich vooral op de moeielijkheden die hij had ondervonden van den kant der particuliere ondernemers aan wie vroeger gronden in huur waren gegeven maar hij deed later een onderzoek instellen naar de mogelijkheid van verdere uitgifte waarover de residenten merkwaardig unaniem adviseerden „dat afstand van gronden op Java aan particulieren, hetzij in huur hetzij in eigendom, nadeelig was voor de belangen van het gouvernement en nog meer voor die van de bevolking.” Men moet het maar weten! Eilieve, wat dunkt U van den ruimen blik op de

beginselen van koloniaal bestuur? Maar zoo leert men begrijpen wat MERKUS bedoelde met zijne verklaring dat hij op zijne reis over Java alleen onkundige en bekrompen ambtenaren had ontmoet. En de directeur van cultures gaf in 1835 ook zijne consideratiën en advies hierop neêrkomende: „dat afstand van gronden in eigendom, huur of erfpacht strijdig werd geoordeeld met de belangen der inlandsche bevolking"; maar nu komt het curieuse in dat advies, de verklaring dat er, en dat was in 1835! „eigenlijk geene woeste gronden worden aangetroffen daar die meestal dienen tot weiden van vee, het voortbrengen van brandhout, bamboe, alang-alang en andere artikelen van behoefte" en aan het slot komt de ware reden voor den dag „dat door afstand van gronden de gelegenheid wordt benomen tot uitbreiding der gouvernementscultures" en het advies luidde om het koninklijk besluit van 1831 niet uit te voeren; dat ging natuurlijk niet doch dat begreep de directeur niet maar wel begrepen de raad van Indië en BAUD dat, waar artikel 109 R R 1830 gelastte 's Konings bevelen in acht te nemen, men die niet onuitgevoerd kon laten liggen en zoo nam BAUD in 1835 een besluit dat naar het hart van den directeur van cultures en van de residenten moet zijn geweest, waarin hij zich wel wachtte het koninklijk besluit aan te tasten maar leukweg besliste dat het onderwerp der uitgifte van gronden niet voor eene algemeene regeling vatbaar was maar dat in elk bijzonder geval zou worden beslist of uitgifte kon plaats hebben en dat ingeval eener onverhoopte, want gehoopt werd ze niet, aanvrage als regel zou gelden dat de aanvrager ten genoege van het gouvernement zou moeten aantoonen de middelen te bezitten om den grond te cultiveeren op eene voor het algemeen belang bevorderlijke wijze, eene heilzame bepaling; overigens kenmerkte zich deze periode door het schuwen van particulieren; door de zucht om den dwang ten eigen profijte te handhaven, de inlanders zelf te exploiteeren; door den angst dat ook particuliere ondernemers voordeel uit den bodem zouden trekken. Toen BAUD was afgetreden ontwierp DE EERENS, die een enkele maal wel eens velleïteiten van zelfstandigheid had, in 1838 model-contracten voor de uitgifte in huur aan particulieren; ze waren nu juist niet bijster vrijgevig maar de minister verbood het onmiddellijk en lang niet malsch en er werd tevens bevel gegeven dat nimmer grond zou mogen worden afgestaan zonder voorafgaande vergunning des Konings. En DE EERENS gehoorzaamde. In 1853 verzocht VAN TWIST machtiging tot uitgifte van gronden op den voet van het model-contract van DE EERENS en toen werd de machtiging verleend doch inmiddels was het nieuwe regeeringsreglement voorbereid dat eerst, zeker niet buiten den invloed van BAUD, geheel zweeg van elke mogelijkheid tot afstand doch aarzelend en noode den verhuur mogelijk maakte volgen regelen nader te stellen en met uitzondering van de gronden der inlanders aangewezen in de derde alinea van artikel 62 in dezelfde termen herhaald in alinea 6 waar we die nader bespreken.

Aan den eisch eener algemeene verordening door alinea 3 gesteld werd in 1856 voldaan in den vorm van een koninklijk besluit op voordracht van MIJER als minister en hetwelk huur van gronden alleen toestond aan in N. I. gevestigde europeanen dus beperkt maar zeker in overeenstemming met de bedoeling van het regeeringsreglement want bij het debat over dit punt liep de strijd over het toelaten of weren van europeanen als particuliere ondernemers maar ging er geene stem op ten bate van chineezen en arabieren en dat was zeer verklaarbaar want niemand in 1854 heeft ooit bevroed dat eenmaal verreweg het grootste gedeelte van het particulier landbezit op Java in handen van chineezen zou komen zooals thans het geval is; hun uitsluiten was eene oordeelkundige daad; tweemalen deed zich later onder den gouverneur-generaal LOUDON het geval voor dat een koninklijk besluit werd uitgelokt waarbij dispensatie werd verleend van den regel, 't eerst in 1872 bij staatsblad no. 84 ten behoeve van een inlander, de tweede maal in 1874 bij staatsblad no. 213 ten behoeve van een kapitein der chineezen zoodat beiden bevoegd werden woeste gronden te huren; de beperkende bepaling door MIJER in het leven geroepen verviel in 1877 onder het conservatieve ministerie-HEEMSKERK nog wel, en op voordracht van den minister ALTING MEES werden bij koninklijk besluit in staatsblad 1877 no. 70 veel te ruime categorieën aangenomen en eigenlijk de huur van gronden opengesteld voor iedereen; deze maatregel stond zeker niet op den bodem van het regeeringsreglement van 1854 maar was een gevolg van de al te groote vrijgevigheid sedert de wijziging door de agrarische wet van 1870 betoond en ten gevolge waarvan thans het huren van gronden is toegelaten aan nederlanders waar ook gevestigd, aan ingezetenen van Nederland en van Indië onder welke laatsten alle inlanders vallen, wat is goed te keuren, maar ook alle oostersche vreemdelingen, wat is af te keuren en bovendien alle mogelijke nationaliteiten; voorts aan in Nederland of in Indië gevestigde handelsvennootschappen waarvan vroeger het meerendeel bestond uit nederlanders doch al sedert jaren grootendeels uit vreemdelingen, engelschen, duitschers, amerikanen, franschen. Ik geloof niet dat die radicale verandering door ALTING MEES uitgelokt rationeel is geweest. Voor de formaliteiten die aan de huurovereenkomst moeten voorafgaan, het bedrag van den huurprijs die verschilt en voor klappertuinen geringer is, de voorwaarden en redenen van ontbinding verwijs ik naar staatsblad 1856 no. 64 met de daarin herhaaldelijk gebrachte wijzigingen. De landverhuur in de Vorstenlanden wordt door bijzondere voorschriften beheerscht het laatst herzien bij het reglement opgenomen in staatsblad 1884 no. 9 dat eene regeling bevat die meer het uitvloeisel is van opportuniteit en waarbij rekening moest worden gehouden met den staatsrechtelijken toestand van dat gebied, met de eigenaardige daar heerschende toestanden, met de eerbiediging van de souvereine rechten van den Soesoehoenan en den Sultan; vandaar dat het reglement nu juist niet

is geworden eene fraaie proeve van wetgeving, veelmin eene zuivere uitwerking van het rechtsinstituut der huur en verhuur waarbij in het oog moet worden gehouden dat op die huurcontracten niet het burgerlijk wetboek toepasselijk is maar alleen het specifieke burgerlijke recht door het reglement van 1884 geschapen in verband met de adat der javaansche bevolking in loco. Wat betreft de vele vorsten op de buitenbezittingen aan wie zelfbestuur is gelaten en waar krachtens artikel 27 alinea 2 onze verordeningen geene toepassing vinden zijn met velen hunner na overleg met hen regelen gesteld omtrent de uitgifte van concessiën voor landbouwondernemingen en dit modelcontract diende tot type; het is vervallen door het gouvernementsbesluit van 3 November 1892 opgenomen in bijblad no. 4770 waarbij een model acte is vastgesteld voor de uitgifte van gronden aan personen niet behoorende tot de onderdanen van zelfbesturende vorsten en rijken op de buitenbezittingen en waarbij het hoofd van het gewest waar de gronden zijn gelegen gemachtigd werd een op dien voet gesloten contract namens den gouverneur-generaal goed te keuren; tevens is bij dat besluit eene instructie vastgesteld tot leiddraad.

ALINEA IV de eerste van de zoogenaamde agrarische wet, gaf nu in 1870 de bevoegdheid om gronden in erfpacht uit te geven; aan wien? dit laat de wet in het midden en stelt het afhankelijk van de algemeene verordening waaraan het stellen van regelen gelaten wordt die de erfpachtsuitgifte zullen beheerschen; de aanwijzing wie erfpachters kunnen zijn werd opgenomen in artikel 11 van het agrarisch besluit doch artikel 62 R R zelf stelt de fundamenteele regel dat de erfpachtstermijn niet langer dan 75 jaren mag zijn; de cultuurwet had den duur op 99 jaren voorgesteld. Evenmin wordt gesproken van *woeste* gronden maar dit behoefde ook niet want alleen over de zoodanige heeft de staat de vrije beschikking omdat ze niet beperkt worden door rechten van derden. Het regeeringsontwerp had eerst de uitgifte in erfpacht facultatief gesteld door te bepalen „*kunnen* gronden worden afgestaan in erfpacht" doch na het voorloopig verslag wijzigde de minister DE WAAL zijn voorstel en maakte de erfpachstuitgifte imperatief; een belangrijk verschil dat nu ook gevolgen had in de uitwerking der regelen. Waartoe dit erfpachtsrecht opgenomen? Sedert 1854 was de huur van gronden mogelijk gemaakt maar huur is eene overeenkomst die beperkte rechten geeft aan den huurder terwijl met het oog op de totstandkoming juist van landbouw- en nijverheidsondernemingen een grooter recht op den grond gewenscht werd dan huur geven kan; huur is een contract vatbaar voor ontbinding om bepaalde redenen en geeft niet dien waarborg van stabiliteit noodig om europeesch kapitaal naar Indië te lokken; die meerdere vastheid, de algeheele beschikking over den grond alsof men eigenaar is kan alleen een zakelijk recht geven dat van geheel anderen aard is als het contract van huur; huur geeft genot onder bepaalde voorwaarden tegen betaling van een

aequivalent geëvenredigd aan het genot der zaak; erfpacht geeft de algeheele beschikking over de zaak voor een bepaald doel nl. ontginning en bebouwing van den grond tegen voldoening van een canon, eene geldsom die niet mag strekken als aequivalent voor het genot maar uitsluitend tot erkenning dat de eigendom bij een ander berust wat men uit de werking van het erfpachtsrecht niet zou kunnen opmaken omdat dit gelijke beschikking geeft als de eigenaar zelf kan uitoefenen; huur wordt aangegaan bij eene overeenkomst die als ze voldoet aan de wettelijke eischen voor beide partijen rechtsgeldig wordt door het sluiten; het zakelijk recht van erfpacht wordt gevestigd door inschrijving in de openbare registers; de verplichtingen van huurder en erfpachter verschillen evenals de wijze van te niet gaan van huur en van zakelijk recht. Artikel 62 bevat in de vierde alinea een uitdrukkelijk gebiedend voorschrift; aan den gouverneur-generaal is niet maar de bevoegdheid verleend om gronden in erfpacht uit te geven maar het wordt hem geboden; vroegere ontwerpen spraken van bevoegdheid, de agrarische wet maakte de erfpachtsuitgifte tot plicht. Reeds in Juli 1870, de agrarische wet was van April, kwam een koninklijk besluit tot stand dat de algemeene beginselen vaststelde die de agrarische aangelegenheden moeten beheerschen; het werd afgekondigd bij staatsblad 1870 no. 118; artikel 1 van dat koninklijk besluit is het belangrijkst want hierin, niet in het regeeringsreglement dat in 1854 het vraagstuk bij wien de grondeigendom behoorde opzettelijk niet besliste en evenmin in de aanvulling van artikel 62 in 1870 door de agrarische wet, maar in artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 Juli 1870 wordt gedecreteerd de fictie door Raffles aangenomen, door de commissarissen-generaal en alle regeeringsreglementen gehuldigd doch in 1854 losgelaten in theorie maar zooals we zagen niettemin implicite ook door artikel 62 alinea 1 erkend, en wel het hoogst belangrijke beginsel, ietwat gewrongen zooals de Waal gewoon was, in deze woorden uitgedrukt: „Behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet (nl. de agrarische wet) blijft het beginsel gehandhaafd dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van den staat is." Ergo alle gronden waarop anderen geene rechten van eigendom bewijzen zijn domeingronden van den staat maar de rechten der inheemsche bevolking op den grond moeten geëerbiedigd worden. Nog al vermetel decreteerde de Waal „het beginsel blijft gehandhaafd" zoodat er aan eene interruptie niet te denken viel en de continuïteit in de werking van het principe er door moest blijken; de Gordiaansche knoop werd doorgehakt; waarom niet in het regeeringsreglement zelf? De minister vreesde blijkbaar onvruchtbare debatten maar nu de wetgever uitdrukkelijk de erfpachtsuitgifte had bevolen volgde hieruit logisch, al werd het niet *ipsis verbis* uitgedrukt dat de wetgever het beginsel had aanvaard; want is verhuur van zaken mogelijk ook door hem die geen eigendom heeft, bij erfpacht is

dit onmogelijk; alleen de eigenaar kan het zakelijke recht vestigen, alleen de eigendom wordt door den canon erkend. Logisch en correct begint het koninklijk besluit met het vooropstellen van het beginsel alle gronden zijn staatsdomein, eene rechtsfictie want voor dien eigendom bestaat geen titel maar de privaatrechtelijke eigendom wordt er door toegekend aan den staat; worden evenwel door derden eigendomsrechten bewezen wel berustende op een rechtstitel dan wijkt de fictie voor de werkelijkheid en moet het bewezen eigendomsrecht van derden worden erkend; de staat heeft nooit een titel van eigendom der gronden te vertoonen, hij wordt door de *fictio iuris* beschouwd eigenaar te zijn van allen grond, maar wie beweert eigenaar te zijn van een deel moet dat beweren bewijzen. Aan de uitoefening van het volle eigendomsrecht dat de staat zich door deze fictie toekende heeft het koninklijk besluit echter beperkingen verbonden en wel die neërgelegd zijn in de vijfde en zesde alinea van artikel 62 R R; de beteekenis is deze: eigendom brengt mede de onbeperkte heerschappij doch indien de *dominus*, de staat, deze liet gelden dan zou hij in botsing komen met de inheemsche bevolking wier bezits- of gebruiksrechten wortelen in feitelijke uitoefening van eeuwen her en daarom behoeven die rechten niet door een titel te worden aangetoond; de souverein tot domein verklarende de totaliteit der gronden die staatsrechtelijk het koloniaal gebied vormen onder ons gezag geplaatst beperkt zelf bij het agrarisch besluit den eigendom van den staat, vestigt daarop zelf een recht dat hij verklaart toe te komen aan den inlander, d. w. z. den inheemschen bewoner, den eeuwenlangen gebruiker, bezitter, en vermits de wet zelve dat recht der inheemsche bevolking erkent en vestigt volgt hieruit dat de eigendom van den staat zich vooral concreet openbaart allereerst ten opzichte van de onontgonnen, de woeste gronden die dus niet in gebruik, in bezit zijn bij de inlanders maar ook daar, zooals veelal op de buitenbezittingen, waar vaak nieuwe grond ontstaat door aanslibbing of waar zooals ook vaak voorkomt van een voortdurend en onafgebroken bezit door de landzaten geene sprake is zoodat krachtens de rechtsfictie van het agrarisch besluit ook die gronden domein zijn. Precies van dezelfde beginselen uitgaande waaraan de emphytheusis haar oorsprong dankt geeft het publiek gezag de woeste gronden uit in erfpacht met het doel den uitgestrekten braakliggenden bodem door ontginning te verbeteren of liever, zooals de moslimsche rechtsgeleerden zoo juist zeggen, levend te maken opdat hij niet woest en braak en verlaten en dus improductief zal blijven. Andere koloniale mogendheden maken zulke gronden ook dienstbaar aan kolonisatie door uitgifte aan immigranten of gepasporteerde militairen; wij koloniseeren niet en de uitgifte in erfpacht geschiedt hier aan particulieren van allerlei rassen en nationaliteiten die aanzienlijke winsten uit de bebouwing der erfpachtsgronden zoeken te trekken welke middel is, niet doel. Dezelfde ruime categorieën die gronden mogen huren kunnen ook

erfpachters zijn ergo: 1° nederlanders en wie dit zijn zegt artikel 107 R R in verband met de wet van 12 December 1892 ned. staatsblad no. 268 die daar in werking trad op 1 Juli 1893 doch tot dusver niet in het staatsblad van N. I. is afgekondigd door welke afkondiging zij krachtens artikel 31 van het bij de wet vastgestelde regeeringsreglement alleen verbindend en dus toepasselijk worden kan in N. I. doch tot welke afkondiging de last door het opperbestuur moet worden verstrekt; 2° ingezetenen van Nederland en wie dit zijn leert dezelfde wet; 3° ingezetenen van N. I. en het duidelijke artikel 106 R R zegt wie deze zijn; 4° vennootschappen van koophandel gevestigd in Nederland of in N. I. derhalve niet handelsvennootschappen in West-Indië gevestigd; of er is eene vennootschap van koophandel toonen de statuten of de acten aan. Met deze al te ruime categorieën was DE WAAL in artikel 11 van het agrarisch besluit voorgegaan om door ALTING MEES zooals we zagen te worden gevolgd en de bezwaren daartegen bij de toelichting van artikel 62 alinea 3 R R ontwikkeld klemmen nog in veel grootere mate bij de erfpacht. Onder de categorieën van gronden die door artikel 9 van het agrarisch besluit van erfpachtsuitgifte zijn uitgesloten behooren de voor koffiecultuur geschikte gronden en dit was in de praktijk de maas van het net waardoor het gebod van periodieke uitgifte van gronden door het gouvernement kon heensluipen want in theorie kennen we tweeërlei wijze van uitgifte: de evengenoemde en die op aanvraag van particulieren, doch in de praktijk werd deze exceptie, bij den gestadigen achteruitgang der gouvernementskoffiecultuur, regel; die aanwijzing van daarvoor gereserveerde gronden moet altijd geschieden bij koninklijk besluit. Welke de formaliteiten zijn in acht te nemen bij de uitgifte na inschrijving of op aanvraag leeren de agrarische verordeningen evenals de wijze van behandeling der aanvragen en de rechten en verplichtingen der erfpachters. Het koninklijk besluit van Juli 1870 was alleen toepasselijk op Java en Madoera behalve de Vorstenlanden doch tevens werd de gouverneur-generaal aangewezen om bij koloniale ordonnantie dezelfde agrarische onderwerpen, als waarvoor dat besluit de hoofdbeginselen vaststelde, te regelen voor de buitenbezittingen maar dan voor elke dier bezittingen afzonderlijk hetwelk sedert is geschied doch in dezen zin dat voor elk gewest in het bijzonder geregeld werd. Elke regeling voor de buitenbezittingen moet natuurlijk op den bodem staan van artikel 62 R R en van het agrarisch besluit van 1870, wat artikel 20 van dit besluit geheel overbodig nog wel uitdrukkelijk zegt. Of dit beginsel altijd werd in het oog gehouden is twijfelachtig ten aanzien der erfpachtsordonnantiën voor de buitenbezittingen; een voorbeeld moge dit ophelderen: het agrarisch besluit stelt als beginsel uitgifte van erfpacht door jaarlijksche openbare aanbieding van gouvernementswege van perceelen woesten grond van 500 bouws gemiddeld en daarnevens op aanvraag van particulieren; de eerste manier is voor Java als niet geschreven te

beschouwen om de behoefte aan gronden voor de gouvernementskoffiecultuur; de erfpachtsregelingen voor de buitenbezittingen hebben die eerste manier van uitgifte bij inschrijving niet opgenomen maar alleen de tweede manier, op aanvraag; dit nu was niet in overeenstemming met het pertinente gebod van artikel 20 alinea 2 van het agrarisch besluit maar was mogelijk omdat de minister in zijne toelichting aan de indische regeering schreef dat „de afstand aldaar in den regel zal dienen te geschieden zonder openbare aanbesteding doch op aanvraag." DE WAAL had meerdere zulke neigingen om in de wet iets anders te leggen dan er in staat en op die wijze zijn wil te stellen in de plaats van den uitgedrukten wil des wetgevers. Nog sterker komt dit uit in deze woorden in de ministeriëele toelichting: „voor die bezittingen is Uwe Excellentie ook niet gebonden aan de minima bedoeld bij het vermelde onder artikel 10"; waarbij de minimum-canon per bouw werd vastgesteld bij openbare inschrijving, zeker een hoofdbeginsel dat dus door artikel 20 ook gelden moest buiten Java. De minister DE WAAL verleent hier als 't ware in zijn brief eene dispensatie van een voorschrift in het koninklijk besluit van 1870. *Et huius modi alia.* Er mag wel eens met klem op worden gewezen dat niet de toelichting van een minister verbindend is noch voor de regeering noch voor derden maar alleen de inhoud van eene algemeene verordening en dus van wet, koninklijk besluit of koloniale ordonnantie en dat de uitvoerende en rechterlijke maakt alleen dien inhoud hebben toe te passen en zelfstandig uit te leggen maar dat eene toelichting daarop van den minister voor niemand verbindend is, allerminst wanneer deze in een of ander punt mocht afwijken van den inhoud der wettelijke voorschriften; alleen deze is beslissend, alleen deze mag worden toegepast en niet wat de minister er in gelieft te lezen of aan toe te voegen. De uitgifte van gronden in erfpacht wordt dan ook beheerscht in de eerste plaats door artikel 62 alinea 4 R R, door het koninklijk besluit van 1870 ter uitvoering, met de daarin gebrachte wijzigingen, door de in het staatsblad afgekondigde en alleen daardoor verbindende andere algemeene verordeningen tot regeling van dit agrarische onderwerp.

ALINEA V. Op welke wijze ook hetzij door verkoop, hetzij door verhuur, hetzij door uitgifte in erfpacht, hetzij in welken vorm ook afstand van grond plaats heeft nooit mag die inbreuk maken op de rechten der inlandsche bevolking, niet in het bijzonder alleen op den aangevraagden grond maar op hare rechten in het algemeen die bij den afstand betrokken zijn. Deze is de bedoeling van den met voordacht alzoo geredigeerden aanhef *geenerlei* en dit beginsel onzer koloniale instellingen geldt voor alles wat met de agrarische onderwerpen verband houdt. Welke zijn die rechten? de agrarische wet stelde ze niet vast en ofschoon wel in deze zinsnede het beginsel werd opgenomen, noodig was het niet want het is altijd een regeerings-

beginsel geweest en de opneming hiervan in artikel 62 R R was, waar het betreft de inlandsche bevolking te wier geruststelling die bestemd was, minder krachtig en van minder gewicht dan de wijze waarop eenige jaren te voren in plechtigen vorm een koninklijk woord aan de bevolking was in pand gegeven. Toen na de intrekking der cultuurwet het ministerie van de Putte was afgetreden en door een ministerie van geheel tegenovergestelde richting opgevolgd gaf de nieuwe minister van koloniën Mijer onmiddellijk na zijn optreden den gouverneur-generaal Sloet van de Beele den last tot het afkondigen eener proclamatie „in naam des Konings", opgenomen in staatsblad 1866 no. 80 waarin eene vierledige belofte werd afgelegd 1° verzekering der erkenning van de bezitrechten der inlanders op hun grond; 2° de belofte dat zeer ernstig zal worden gewaakt tegen alle inbreuk op hun grondrechten van welke zijde die ook mocht worden beproefd; 3° de verklaring dat het gouvernement nimmer over de gronden door de inlanders bezeten zal beschikken dan voor zoover het regeeringsreglement het toelaat; 4° de toezegging dat de Koning en Zijne regeering na een plaatselijk onderzoek zal overwegen of de grondrechten der inlanders voor uitbreiding of nadere bevestiging vatbaar zijn. Waartoe die proclamatie? Is het reeds op zich zelve eene belangrijke gebeurtenis voor de inlandsche maatschappij dat 's Konings vertegenwoordiger in deze gewesten onmiddellijk bij proclamatie het woord richt tot de bevolking en uit 's Konings naam plechtige verzekeringen en beloften aflegt, in het agrarisch vraagstuk blijft zij haar groot belang behouden welke regelingen van agrarischen aard ook later werden of worden gemaakt. De noodzakelijkheid er van achtte men gelegen in den twijfel die rijzen kon door de intrekking van een voorstel dat den eigendom der gronden aan de inlanders wilde toekennen terwijl het voorstel om haar gebruiksrechten toe te kennen wel was aangenomen maar niet door de regeering aanvaard. Was nu het belangrijkste vraagstuk, waarbij de geheele inlandsche bevolking betrokken is, op losse schroeven gezet? De inlandsche hoofden en de bevolking hebben niet het flauwste begrip van de parlementaire eischen en gebruiken maar wel wisten zij dat van toekenning van den eigendom zooals de regeering had gewild geene sprake zou zijn; maar hoe dan met hare feitelijk uitgeoefende gebruiksrechten? Bleven deze geëerbiedigd? Zouden de rechten, wortelende in eeuwenlang bezit, door het gouvernement voortdurend worden beschermd? Er bestond voor Mijer dus wel eenige noodzakelijkheid en urgentie om de bevolking gerust te stellen omtrent eene zaak die voor schier ieder onder haar de levensvoorwaarde is van bestaan. De plechtige vierledige verzekering behoort ieder zich goed in te scherpen omdat het is een woord namens den Koning als opperbestuurder gesproken door Zijn vertegenwoordiger en waarvan, als geheel staande op den bodem onzer instellingen, nooit ofte nimmer een haarbreed mag worden afgeweken. De proclamatie is een gewichtig stuk in onze koloniale

instellingen want hierbij werd voor het eerst in den voor Indië meest plechtigen vorm de nadrukkelijke erkenning afgelegd dat de inlander recht heeft op het gebruik van den grond hetzij gemeenschappelijk hetzij individueel; ze is voor de bevolking van grootere waarde dan de opneming in artikel 62 R R dat der uitvoerende macht tot richtsnoer strekt. Sprak de proclamatie van gebruiksrechten, de agrarische wet gewaagt van rechten alleen en is in zoover ruimer maar omschrijft het karakter dier rechten niet en hierdoor liet de agrarische wet een van de belangrijkste punten, zoo niet het belangrijkste, onbeslist en eene regeling was niet zoo urgent, tenzij men dan het agrarische vraagstuk alleroppervlakkigst geregeld van de politieke baan wilde schuiven, dat niet had kunnen gewacht worden op eene solieder regeling die de quaestiën waarop het aankwam aandurfde. De kennis van den aard dier rechten was dan toch onmisbaar om ze te kunnen beschermen en te kunnen beoordeelen of er inbreuk op gemaakt wordt. De agrarische wet liet het over aan de indische regeering en bij de agrarische verordeningen is bij elken afstand van grond het beginsel op den voorgrond geplaatst dat een voorafgaand locaal onderzoek met zorgvolle angstvalligheid die rechten moet nagaan. De aard, het karakter der rechten op den grond van de bevolking moet worden geput uit de godsdienstige wetten en de instellingen en gebruiken der inlandsche bevolking. Het koninklijk besluit van 1870 bevatte in artikel 2 den eisch van codificatie der godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken der bevolking ten aanzien van hare grondrechten; het ontwerp dier algemeene verordening waarover de inlandsche hoofdambtenaren moesten worden geraadpleegd zou overal in de desa's moeten worden bekend gemaakt en een geruime tijd gegeven om aan eene bijzonder daarvoor aangewezen commissie bezwaren in te dienen; inmiddels zou voor elk speciaal geval aan elken afstand van grond een locaal onderzoek moeten voorafgaan. Van dit oordeelkundig geredigeerde en blijkbaar met zorg voorbereide voorschrift is niets gekomen en dat is ook in ander opzicht te betreuren en zelfs is de hand nog niet geslagen aan eene codificatie dier godsdienstige wetten en instellingen die krachtens artikel 75 R R altijd den grondslag vormen van de civiele rechtspraak over de millioenen inlanders; was de eisch in 1870 een stoute eisch bij gemis van de voor die moeielijke zaak opgewassen krachten, sedert door voortgezette studie en verkregen ervaring de kennis vermeerderd is en in Indië de krachten beschikbaar zijn verdient het de ernstige overweging om eindelijk de hand aan den ploeg te slaan en in Indië de verwezenlijking te gaan voorbereiden van het een kwart eeuw geleden aangewezen doel; reeds in 1873 verviel de eisch tot codificatie door intrekking van artikel 2 omdat men geen kans zag op de uitvoering. Het voorschrift van DE WAAL was niet rauwelijks opgenomen maar had een achtergrond; er was namelijk na de intrekking der cultuurwet een algemeen onderzoek gelast naar de rechten der bevolking op den grond in verband met den historischen

oorsprong daarvan; voor Java en Madoera werd het in drie gedeelten gesplitst doch de Vorstenlanden uitgezonderd alsook Kedoe waaromtrent al een resumé bestond van de uitkomsten van een daar reeds ingesteld onderzoek; locaal geschiedde het onderzoek door de residenten en de onder hen dienende ambtenaren waartoe in eene *questionnaire* een groot aantal vraagpunten ter beantwoording werden gesteld; in 1869 was het afgeloopen dus bij de behandeling der agrarische wet en kon de Waal er derhalve verwachtingen op bouwen; de verkregen antwoorden en gegevens werden regentschapsgewijs bijeengevoegd en hiervan tabellen gemaakt en tevens overzichten voor elke residentie; van het geheel werd een eindrapport opgemaakt door eene commissie uit bekwame mannen bestaande en het resultaat hunner werkzaamheden was het bekende *Eindresumé* van het onderzoek naar de rechten van de inlandsche bevolking op den grond; het eerste deel, gegevens bevattende omtrent den feitelijken toestand, verscheen in 1876; het tweede deel, een historisch onderzoek naar den oorsprong der rechten, in 1880; het derde deel is er nog niet; de gegevens er voor zijn nog niet bewerkt; het werk kan met de resultaten van onderzoek op Sumatra verkregen eene zeer gewaardeerde bijdrage vormen bij eene eindelijk gewenschte codificatie van grondrechten die, indien men van het mohamedaansche recht diepere studie maakt en daaraan toetst de javaansche en maleische geschriften, hoe langer hoe meer blijken te wortelen in de voorschriften der mohamedaansche wet omtrent eigendom en bezit, in den loop der tijden vermengd met zuiver inheemsche begrippen doch slechts schaars vermits de laatste, geworteld in hindoesche instellingen, zich meerendeels allengs vervormden naar de wetten van den nieuwen godsdienst hetgeen des te eerder mogelijk was omdat het karakter der grondrechten daarin niet principiëel groote verschillen aantoonde. Het is hier de plaats niet dit nader uit te werken omdat deze toelichting slechts kan aanstippen.

De rechten van de inlanders op den grond zijn: 1° bezitrecht; 2° agrarisch eigendomsrecht, waarover nader bij alinea 7 van artikel 62; 3° eigendomsrecht door inschrijving in de openbare registers verkregen, immers staat koop en verkoop van huizen en grondstukken als bedoeld bij alinea 2 ook voor inlanders open en is ook op hen toepasselijk de ordonnantie op de overschrijving van den eigendom van vaste goederen afgekondigd bij staatsblad 1834 no. 27 waarvan artikels 21 en 32 bijzondere bepalingen bevatten voor hen en de oostersche vreemdelingen. Wat aangaat het eerstgenoemde recht, het bezit d. i. de feitelijke machtsoefening door verjaring verkregen deze wordt uitgeoefend op tweeërlei wijze: gemeenschappelijk of persoonlijk en openbaart zich in drie vormen: *a* gemeenschappelijk, gewoonlijk om de neiging der nederlanders tot het bezigen van vreemde woorden genoemd communaal bezit; *b* communaal bezit met vaste aandeelen; *c* persoonlijk, in de praktijk en ook in de wetgeving genoemd individueel bezit. Het communaal bezit wordt uitgeoefend door de collec-

tieve desa-eenheid met jaarlijksche verwisseling van het gebruik der in het gemeen bezeten gronden of driejaarlijksche verwisseling, in elk geval periodieke verwisseling op vaste tijdstippen; — het communaal bezit met vaste aandeelen duidt reeds aan dat periodieke wisseling is uitgesloten; de eenheid, de desa, de rechtspersoon bezit en de leden hebben het gebruik van de daaraan behoorende gronden waarvan aan ieder der desagenooten eens voor altijd een vast deel is aangewezen waarin alleen wijziging wordt gebracht door den dood of het vertrek van een desagenoot omdat hij alsdan uit het desaverband treedt; — het individueel bezit persoonlijk uitgeoefend is erfelijk. Verreweg is het communaal bezit de meest algemeen voorkomende vorm en alsdan weêr voor het grootste deel met periodiek wisselende aandeelen in de communaal bezeten gronden; waar het communaal bezit in dezen vorm wordt aangetroffen is echter altijd de neiging waarneembaar om dit te doen overgaan in een communaal bezit met vaste aandeelen, om dus met behoud van het gemeenschappelijk recht op den grond de periodieke verdeeling er van te doen vervallen waardoor grootere stabiliteit in het gebruiksrecht verkregen wordt; deze vorm is zeker een goede overgangstoestand om te komen tot individueel bezit. In Midden-Java schier uitsluitend communaal bezit wat zeker de oorspronkelijke vorm is geweest van de rechten der bevolking; in Oost- en West-Java en op Madoera komt nevens het meest algemeene communale bezit ook individueel bezit voor doch ook daar waar de overheerschende vorm is communaal wordt wel individueel bezit aangetroffen doch als uitzondering. Er zijn er geweest die het communaal bezit hebben geweten aan het cultuurstelsel; 't bewijst alleen gebrek aan studie; zelfs is die erroneuse meening in de staten-generaal geuit; het cultuurstelsel heeft schuld aan veel maar niet daaraan; wel heeft dat stelsel uit zijn aard nog grootere vastheid aan het bezit in gemeenschap gegeven en kon tijdens de toepassing er van moeielijk sprake zijn van een overgang tot individueel bezit maar 't is er verre af dat daarin de oorsprong zou gelegen zijn; deze ligt veel verder; met even weinig recht zou men de schuld kunnen geven aan den door ons aangenomen desa-aanslag van de landrente die ook den overgang tot individueel bezit belemmert dat natuurlijk door een *ryoterary-system* bevorderd wordt.

Ofschoon eerbiediging van den voor de inlanders op agrarisch gebied bestaanden toestand is beginsel van bestuur, ofschoon het regeeringsreglement in artikel 71 aan de gemeenten de bevoegdheid tot regeling harer huishoudelijke belangen waarborgt, ofschoon inmenging van ons bestuur in de desa-huishouding is uitgesloten werd het vooral tegen 1870 en daarna een *hobby-horse* om dien overgang van het verreweg meest algemeen bestaande gemeenschappelijk bezit tot een individueel bezit aan te moedigen en te bevorderen van bestuurswege; gebrek aan historischen zin en aan kennis der koloniale instellingen, het verwaarloozen van wat ervaring en onderzoek als gegevens had verstrekt omtrent den bestaanden

toestand waren oorzaak der verkondiging van theorieën die op zich zelve juist of verdedigbaar kunnen zijn zooals deze dat de welvaart toeneemt als het individu persoonlijk bezitrecht heeft of wel dat de welvaart zelfs daarvan afhankelijk is doch welke theorieën beoogden een nieuwen toestand te scheppen en algemeen te maken wat enkel sporadisch voorkwam zonder rekening te houden met het heel wat zuiverder standpunt van onze fundamenteele instellingen omtrent dit onderwerp. De kiem van het opduiken dier theorieën en betoogingen lag in de ontwerp-cultuurwet waarin een artikel voorkwam, artikel 9, hetwelk bepaalde dat „de desa- of gemeentegronden, zouden worden verdeeld tusschen de rechthebbenden zoodra de meerderheid van hen dit verlangde" ofschoon het zeker nogal aan bedenking onderhevig was een eeuwenheugend gemeenschappelijk bezit te doen ophouden zoodra de helft plus een van de deelgerechtigden haar wil tot wet had gesteld aan de minderheid, maar in het stelsel dier cultuurwet paste het geheel want als het gemeenschappelijk karakter der rechten verviel en plaats had gemaakt voor rechten aan het individu toekomende zou hiervan de persoonlijke eigendom het gevolg worden. Vooral treedt de quaestie in 1872 op den voorgrond toen de minister tot den met hem homogeenen landvoogd de vraag richtte of regeling van het onderwerp der conversie, want alweêr werd de zaak met eene vreemde onhollandsche uitdrukking aangeduid, niet wenschelijk was en waarbij werd uitgegaan van de zeer betwiste en betwistbare stelling dat reeds herhaalde conversiën, ik zal dit woord nu ook wel moeten blijven gebruiken, zouden hebben plaats gevonden, eene bewering die wel beter gestaafd had mogen worden en ook dat de zwakkere tegen den sterkere beschermd moest worden, een argument waarvan de kracht in dit verband niet duidelijk is allerminst als men denkt aan artikel 9 der cultuurwet. De directeur van justitie DER KINDEREN in vereeniging met zijn ambgenoot van binnenlandsch bestuur LEVYSSOHN NORMAN had al eene ordonnantie geconcipiëerd maar de indische regeering bleef aanvankelijk huiverig om haar tot stand te brengen omdat het niet te ontkennen was dat de daad zweemde naar inmenging in de desahuishouding; ook nog andere ontwerpen werden der regeering voorgelegd. Eene bepaald politieke quaestie is de conversie geworden toen op last van den gouverneur-generaal LOUDON de tot algemeenen secretaris benoemde directeur LEVYSSOHN NORMAN eene reis ging maken over Java, eene conversiereis, ten doel hebbende de oogmerken en plannen der regeering duidelijk aan de inlandsche bevolking bekend te maken. Op zich zelve is geen vreemder maatregel denkbaar dan die van LOUDON, de uitzending van zijn kabinetschef; is de werkkring toch van dezen zoo veelomvattend dat eene goede waarneming alle krachten eischt van den titularis en het onttrekken daaraan stoornis in den geregelden gang van zaken brengen moet, indien ooit eene zaak gelegen was geheel binnen den werkkring der ambtenaren van het binnenlandsch bestuur

dan was het waarlijk toch het bekendmaken met de heilaanbrengende regeeringsplannen die als met een tooverslag de bevolking tot een heilstaat zouden opvoeren waarbij het salâm-zijn nog niets was! Natuurlijk lag het denkbeeld verre dat er besturende ambtenaren zouden zijn, niet zoo overtuigd van het universeele geneesmiddel aan wier conversie-ijver dus getwijfeld worden kon, want immers toen als nu wisten die ambtenaren dat hun gehoorzaamheid voegt aan den regeeringswil? het was in elk geval zekerder den apostel zelven de blijde boodschap te doen overbrengen, maar zoodra zoo iets geheel ongewoons geschiedt, zoodra de hooggeplaatste ambtenaar uit de onmiddellijke dagelijksche omgeving van den regeerder namens dezen zich met de bevolking door haar hoofden in contact stelt en die ambtenaar is een zoo verklaard voorstander van conversie dat hij die weldaad al vroeger had willen schenken aan den inlander die er nooit om gevraagd had, zelfs geen aequivalent in zijne taal voor de zaak heeft, die er volkomen kalm onder blijft of hij zooals wij het noemen communaal of individueel bezit en alleen ietwat opschrikt als wij hem nieuwe lasten opleggen of de oude verzwaren — welnu, dan grenst de onbekendheid met het karakter der inlandsche hoofden en bevolking schier aan het fabuleuse als men niet begrijpt dat zij zich tegenover zulk een hoofdambtenaar die daar komt van uit Buitenzorg waar de Groote Heer gezeteld is wiens vraagbaak hij is, niet uitlaten, dat zij zwijgend staren op de aureool die zijn hoofd omgeeft vooreerst omdat het den inlander totaal onverschillig is, ten andere omdat hij er eigenlijk weinig van begrijpt ook al was het den boodschapper gegeven zijne denkbeelden in zuiver javaansch en niet in gebrekkig maleisch uiteen te zetten maar vooral omdat hij in den waan wordt gebracht dat eene opzettelijke uiteenzetting van een bepaald onderwerp door een daartoe opzettelijk afgezonden hoofdambtenaar niet enkel is eene aanmoediging der zaak maar een bevel, zoodat de inlandsche hoofden, die het in praktischen zin en in schranderheid van zeer velen der europeesche ambtenaren winnen, inzien dat de zaak toch moet worden doorgezet, dat hunne zienswijze in eene bepaalde richting wordt gewenscht. Zoodra dan ook VAN GOLTSTEIN in 1874 was opgetreden was eene zijner eerste regeeringsdaden namens het opperbestuur den gouverneur-generaal te bevelen de conversiereis van den algemeenen secretaris te doen staken; vermits de gouverneur-generaal elk bevel hem door het opperbestuur gegeven moet opvolgen of wijken, koos LOUDON het laatste, gehoorzaamde eerst en trad daarna af. En opnieuw, alsof onze voorvaderen Java alleen hadden vermeesterd om er door onderzoekingen op te laten experimenteeren, gelastte VAN GOLTSTEIN een onderzoek, dat thans echter gerechtvaardigd was, naar de neiging der inlanders tot conversie door het stellen van bepaald aan de residenten toegezonden vragen wier antwoorden over het geheel weinig gunstig waren, zooals men uit de bijlage LLL van het koloniaal verslag over 1880 kan zien, en bij een onpartijdig en objectief

onderzoek ingesteld bij hen die de eerste belanghebbenden zijn zouden nogal ettelijke maatregelen achterwege zijn gebleven; ook nu bleek dat waarachtige verbeteringen en hervormingen soms schuil gaan achter doctrinaire theorieën tot politieke hobbelpaarden gemaakt. Het gevolg was eene circulaire in Augustus 1880 aan de residenten op last van VAN GOLTSTEIN, in 1879 opnieuw als minister opgetreden nadat drie malen de portefeuille sedert zijn eerste optreden in andere handen was geweest; bij die circulaire verklaart de regeering uitdrukkelijk dat zij afzag van elke regeling der conversie van communaal in individueel bezit, dat er dus geene ordonnantie moest worden gemaakt wat sedert de laatste jaren het doel was; de regeering zeide in die circulaire volkomen juist dat zij zich had te plaatsen op het standpunt vóór 1864 ingenomen, wat zag op de intrekking der cultuurwet en de latere pogingen om de conversie door te drijven, en zij deed dit des te geruster omdat al mochten sedert 1864 conversiën hebben plaats gehad deze, het was flink het maar te zeggen, waren geprovoceerd door het gouvernement en het gevolg waren geweest van pressie der ambtenaren; dat dit was geweest in strijd met het regeeringsreglement dat zulke inmenging verbiedt en dat alleen als de desabevolking geheel vrij en spontaan haar verlangen unaniem te kennen geeft tot conversie, de residenten mogen medewerken om die tot stand te brengen. Die circulaire is *ab ovo usque ad mala* juist; zij gaat uit van het eenige standpunt dat de regeering mag innemen krachtens onze staatsinstellingen die soms wel eens in een hoek zijn geduwd. Derhalve werd sedert 1880 eene volkomen vrijwillige unaniem gewilde conversie zonder eenigerlei pressie een bestuursbeginsel. In 1885 meende de voor het opperbestuur verantwoordelijke minister SPRENGER VAN EIJK regelen te moeten stellen voor de wijze waarop, zoo de bevolking eene conversie wenschte, deze zou moeten worden tot stand gebracht waartoe hij, zeker in overeenstemming met den gouverneur-generaal VAN REES, een koninklijk besluit uitlokte afgekondigd in staatsblad 1885 no. 102. In afwijking van de gewone nietszeggende beweegredenen in algemeene verordeningen vinden we er hier die niet vrij zijn van bedenking; immers de bewering dat de inlandsche bevolking het recht heeft om voor haar grondbezit den vorm te kiezen waaraan zij de voorkeur geeft is veel te algemeen en te absoluut en de bewering dat dit betwistbare recht zou in zich sluiten het recht om het communaal bezit te veranderen in erfelijk individueel bezit is aan nog veel grootere bedenking onderhevig. Van het regeeringsmaxime in 1880 gesteld dat alleen conversie mogelijk zou zijn als deze unaniem werd verlangd werd afgeweken en enkel eene meerderheid van $^3/_4$ ~~der~~ der deelgerechtigden in de communale gronden noodig geacht terwijl de verdere formaliteiten worden geregeld. Ofschoon moet erkend worden dat er in deze verordening naar gestreefd is door omzichtigheid in de wijze van constateeren van den wil der meerderheid tot conversie elke inmenging in de desaregelingen te weren, kan het

echter veel afhangen van de uitvoering èn door de locale commissiën èn door de residenten dat ook metterdaad geene inmenging geschiede, op den grens waarvan men al spoedig komen kan indien de voorschriften niet stipt en nauwgezet mochten worden opgevolgd, wat wel voorkomt. Grondslag is het spontaan geuite verlangen der meerderheid; de taak onzer ambtenaren bestaat enkel in het constateeren van een toestand door de desameerderheid zelve in het leven geroepen. Wordt die grondslag, die vrijelijk uitgesproken wil geëerbiedigd zonder eenigen drang van buiten, dan blijkt dat de bevolking geen storm gaat loopen om te converteeren en dat de verordening uiterst zelden toepassing vinden zal. Een schrijver in de Indische Gids van December 1891 toonde aan hoe tijdens de reis van LEVYSSOHN NORMAN alle mogelijke middelen, en dit zegt iets in Indië, zijn aangewend om tot conversie te geraken; daaraan werd terecht door VAN GOLTSTEIN een einde gemaakt; dat de gouverneur-generaal VAN REES er een krachtig voorstander van was blijkt hieruit dat het koninklijk besluit van 1885 staatsblad no. 102 overal aan de inlandsche bevolking moest worden bekend gemaakt en haar gevraagd of zij wilde converteeren; de inmenging stak weêr het hoofd op; in datzelfde jaar werd dat besluit nog eens vertaald en allerwege verspreid en uitgelegd en toegelicht door de ambtenaren; toch stuitte alles of op de weinige geneigdheid der bevolking. Leerzaam zijn de koloniale verslagen hieromtrent; in 1886 dus nog in het versche van de nieuwe algemeen verspreide regeling wilde de bevolking in maar twee afdeelingen van heel Java, in Magetan in 't Madioensche en in de controleafdeeling Kwali in 't Tjirebonsche, tot conversie overgaan maar toen de inlanders in Magetan de zaak begonnen te begrijpen kwamen ze er direct op terug; over een tijdvak van veertien jaren 1880—1894 heeft er conversie plaats gehad in, schrik niet, slechts 49 desa's! daarvan komen op rekening van de befaamde „leering en leiding" der ambtenaren na 1885 tot 1888 alleen 41 desa's want te voren in vijf jaren slechts 8 over geheel Java; 't meeste in Soerabaia en Madioen waar dus 't krachtigst geleerd en geleid schijnt te zijn. In drie jaren tijds van 1890 tot 1893 geene enkele conversie; en waar vroeger is geconverteerd spreekt de regeering in het laatst verschenen koloniaal verslag zelve haar twijfel uit of de nieuwe vorm van grondbezit maar niet voor de leus werd aangenomen en of die wel in stand is gebleven! Zoo is ook gebleken dat in streken waar het communaal bezit de algemeene vorm is van grondrecht de desabevolking of desahoofden die vroeger tot conversie overgingen weêr tot den ouden communalen vorm willen terugkeeren wat volkomen begrijpelijk is; hoe nu de directeur van binnenlandsch bestuur in zijne circulaire aan de residenten van 20 October 1893 er toe kon komen om dien door de bevolking geopenbaarden wil pressie te noemen waar ze haar gronden weêr in het desaverband opgenomen wilde zien is minder verklaarbaar. Genoeg om de overtuiging te vestigen dat eigenlijk nergens het verlangen der bevolking

zelve naar conversie van haar communaal bezit in een individueel gebleken is en hierdoor glashelder bewezen dat al de vroegere subjectieve conversiebetoogen misschien theoretisch eenige waarde hadden maar allerminst rekening hielden met de praktijk noch met den wensch der inlandsche bevolking en dat van Goltstein in 1880 naar waarheid kon verklaren dat als er conversie had plaats gehad deze alleen te wijten was aan ongeoorloofde pressie der ambtenaren die na 1885 op nieuw opduikt doch sedert 1890 blijkt verflauwd te zijn, gelukkig!

Alinea VI stelt de hoofdregelen in acht te nemen bij de beschikking door het gouvernement over gronden waarop de inlanders rechten uitoefenen. Was de behandeling der vorige zinsneden in de kamer al uiterst verward, was bij de vorige alinea de vraag vooral in de eerste kamer terecht herhaald wat dan toch te verstaan was onder de rechten die men zeide te willen eerbiedigen, bij alinea VI is de discussie in de tweede kamer een toonbeeld van verwarring waarin alleen Thorbecke het rechte spoor hield. Deze alinea was aanvankelijk niet voorgesteld maar eene andere waarin de gelegenheid geopend werd om den inlander met een schriftelijken titel van zijn erfelijk individueel gebruiksrecht te begiftigen, waardoor men dan allengs komen kon tot de eigendomstitels die de klip geweest waren waarop de cultuurwet was gestrand; de bezwaren hiertegen waren ook in 1870 zeer groot en werden breed uitgemeten in eene langdurige en langdradige met amendementen doorkruiste discussie die de minister de Waal niet kon beheerschen en na den aanval wierp hij zijne „schriftelijke titels van bezit" over boord ter voldoening aan de aanmerkingen der kamer. Nu was de Waal nog al eigenzinnig, weinig parlementair en reeds wees ik op zijne zucht om toch zijn zin buiten de kamer om door te drijven waarvan we de sporen zagen in zijne toelichting op het agrarisch besluit; en wat deed hij nu? die schriftelijke bezitstitels waarvan het irrationeele niet moeielijk was aan te toonen verdwenen uit zijn ontwerp-agrarische wet maar een paar maanden later had hij den moed ze weêr te doen herleven in artikel 3 van het koninklijk besluit ter uitvoering, waarover de volksvertegenwoordiging niet weinig verontwaardigd was die de Waal hartige verwijten deed hooren en hem dwong spoedig dat artikel 3 in te trekken; het moet gezegd worden, de kamer had volkomen gelijk en de Waal's houding tegenover haar was niet te verdedigen. — De oorspronkelijke redactie van alinea VI werd bij het nadere ontwerp gewijzigd en nu kwam de minister met het voorstel dat de beschikking over de gronden van de inlanders zoowel ten algemeene nutte als ten behoeve der gouvernementscultures bond aan de wijze door artikel 77 RR voor onteigening voorgeschreven ergo tegen behoorlijke, niet na voorafgaande, schadeloosstelling. Een stortvloed van bedenkingen, verschillende amendementen uit den boezem der conservatieven in

doodsangst over het cultuurstelsel en de *behoorlijke* schadeloostelling; maar ook andere en rationeeler bezwaren als dit: durfde men decreteeren dat de dwangcultures gedreven werden ten algemeenen nutte? het criterium voor eene onteigening van en eene beschikking over gronden. Het moet worden verklaard dat DE WAAL blijkbaar de strekking noch der amendementen noch de redevoeringen in het bijzonder van FRANSEN VAN DE PUTTE, VAN HOUTEN en VAN DELDEN begreep; de laatsten brachten hem tijdens de discussie, wat altijd gevaarlijk is, weêr tot wijziging van zijn voorstel dat hij redigeerde zooals thans alinea VI luidt maar nu slingerde THORBECKE in eene dier puntige redevoeringen zooals hij gewoon was te houden den banbliksem tegen het weêr gewijzigde regeeringsvoorstel omdat de eigenmachtige beschikking door het gouvernement over den grond ten behoeve van de dwangcultures veel ruimer werd gemaakt, daar die nu beheerscht zouden worden door verordeningen die telkens ook voor wijziging vatbaar waren in een geest dien THORBECKE reactionnair noemde en met het doel om het cultuurstelsel in vollen bloei te herstellen en hij vroeg wat er dan overbleef van de opgevijzelde bescherming van het grondrecht der inlanders, van het hoofdbeginsel van alinea V aangenomen als waarborg tegen zooals THORBECKE 't noemde het exploiteeren van den inlander ten behoeve van de cultures? DE WAAL's antwoord op de scherp geformuleerde vraag bewees zoo 't noodig ware op nieuw wat eene nietszeggende phraseologie is. Ook in de eerste kamer maakte men zich beducht over de dwangcultures en daar trad op den voorgrond het financiëel bezwaar, de behoorlijke schadeloosstelling mocht eens te hoog worden! De 6e zinsnede werd na verwerping der amendementen aangenomen. Wat bepaalt die zesde alinea? Dat de gouverneur-generaal bevoegd zal zijn te beschikken over de gronden 1° die de inlander voor eigen gebruik ontgint; 2° die tot de communale desagronden behooren en als gemeene weide of tot ander doel gebezigd worden; dat die beschikking door het publiek gezag kan zijn van tweëerlei aard, hetzij ten algemeenen nutte door onteigening en dan met in achtneming van artikel 77 R R en de daarin wortelende organieke regeling, hetzij tot instandhouding zooveel doenlijk van de gouvernementscultures, in het laatste geval ook tegen eene behoorlijke schadeloosstelling edoch niet bepaald op de wijze als voor onteigening ten algemeenen nutte voorgeschreven maar in de verordeningen die speciaal de gouvernementscultures beheerschen. Het laatste geval komt thans niet meer voor; beschikking over gronden van de bevolking voor de gouvernementskoffiecultuur heeft niet plaats zoodat alleen de onteigening is overgebleven krachtens artikel 77 R R met de vele waarborgen omgeven in de onteigeningsordonnantie. Beschikt kan dus thans worden over de beide genoemde categorieën van gronden door onteigening alleen; de eerste categorie omvat de gronden door de bevolking ontgonnen en bebouwd dus bezeten wat niet enkel geldt voor de gronden waarvan het bezit steunt op

de verjaring maar ook voor die nieuwe ontginningen van gronden tot het staatsdomein behoorende waartoe de ontginningsordonnantie van 1874 staatsblad no. 79 ook de inlanders op Java en Madoera heeft in staat gesteld, terwijl dergelijke regelen in 1879 bij staatsblad no. 89 voor de residentie Menado en in 1889 no. 63 voor het eiland Bengkalis werden gegeven. Men heeft dan op Java en Madoera te onderscheiden *a* de gronden waarop de inlander bezitrecht uitoefent, eene feitelijke voortdurende bezitsoefening; de gronden moeten niet kennelijk zijn verlaten want is het bezit geabandonneerd, kleeft het recht niet meer op den grond, beperkt het den eigendom niet meer dan is die niet meer aan het domein onttrokken maar keert er toe terug doch zoolang de inlander zijn grond bebouwt, gebruikt, bezit is beschikking daarover door het publiek gezag alleen mogelijk door toepassing van het onteigeningsrecht van artikel 77 RR; *b* de gronden als gemeene weide tot de desa behoorende waaronder krachtens de ordonnantie van 1874 no. 79 is te verstaan de grond welke met dat doel van gemeene weide is afgezonderd voor het uitsluitend gebruik van een of meer desa's; afgezonderd, want niet overal waar geweid wordt is desagrond; indien b. v. woeste gronden liggen binnen het desagebied zooals dit administratief is aangewezen en die gronden worden gebezigd tot allerlei doeleinden ook o. a. tot weide dan ontbreekt er het kenmerk aan van uitsluitend tot dat doel te zijn afgezonderd; *c* uit anderen hoofde tot de desa behoorende gronden; dit zijn die waarop de woonerven staan, de wegen nl. die desawegen die communicatiewegen zijn tusschen de desa's onderling, tusschen deze en de groote post- en binnenwegen; de desa-begraafplaatsen; de mesdjid met erf en de gewijde gronden die als waqf aan het handelsverkeer zijn onttrokken, elke beschikking dáárover en zelfs door onteigening is uitgesloten; dit geldt niet voor hindoe-overblijfselen of tempels waarvan de grond niet geacht wordt tot de desa te behooren maar tot het domein; voorts de binnen de desa gelegen pleinen en passers en dergelijke die met begraafplaats, mesdjid of langgar tot de onmisbare bestanddeelen eener desa gerekend worden. Over gronden die vallen onder de opgenoemde categorieën mag nu, omdat daarop grondrechten kleven van de bevolking niet eigenmachtig worden beschikt; alleen behoudens de aangegeven uitzonderingen, als het algemeen belang dus dat van de geheele gemeenschap het vordert, zijn ze vatbaar voor onteigening. Over gronden die niet vallen in de genoemde categorieën mag wel worden beschikt en dat is dan geschied hetzij door verkoop, hetzij door verhuur, hetzij door erfpacht, hetzij door opstal; de ordonnantie van 1874 heeft speciaal regelen gesteld voor ontginning door inlanders van tot het domein behoorende gronden en wel op eene wijze die aan hen een veel verder strekkend gevolg verzekert dan bij erfpacht voor europeanen ooit mogelijk is en terecht. Het rechtsgevolg toch aan de ontginning door inlanders verbonden is dat de verkrijger wordt erfelijk individueel bezitter van den ontgonnen grond en

vermits die bezitter agrarischen eigendom kan verkrijgen creëerde de ontginningsordonnantie tevens een middel tot zoodanige eigendomsverkrijging van gronden edoch moeten daartoe alsdan dezelfde formaliteiten worden in acht genomen als na eene conversie van het communaal in het individueel bezit der eigen gronden. Eerst had de regeering aan deze ontginning als direct gevolg den agrarischen eigendom willen verbinden waarvan werd afgezien; het zou ook zeer onpraktisch zijn geweest. Doel der ordonnantie was vooral ook om den roofbouw tegen te gaan maar ook hier kunnen we het meermalen opgemerkte verschijnsel waarnemen hoe slecht in den aanvang de uitvoering der ordonnantie was, zoo slecht dat de directeur van binnenlandsch bestuur in 1876 gewaagde van „moedwillig of oogluikend verwaarloozen van de wet" en zeer juist gaf die directeur aan de residenten te kennen dat wanneer in de uitvoering bezwaren blijken te bestaan tegen sommige punten zij deze ter kennis van de regeering behooren te brengen, het nalaten waarvan de directeur, niet malsch, „plichtverzuim" noemde. In 1877 moest hij constateeren dat de voorschriften der ontginningsordonnantie bijna allerwege eene doode letter waren gebleven en dat het beoogde doel niet bereikt was; had de vorige circulaire nog hypothetisch van plichtverzuim gesproken, thans werd den residenten botweg voor de voeten geworpen dat op groote schaal plichtverzuim plaats had! De ordonnantie toch had een einde willen maken aan roofbouw door ontginning alleen geoorloofd te verklaren na vergunning en met inachtneming der bij de ordonnantie voorgeschreven formaliteiten en met krakalstraf van 1 tot 4 weken het gemis eener vergunning strafbaar gesteld. Nu waren er snuggere ambtenaren die meenden dat het ondergaan van de veroordeeling in de plaats trad van de vergunning en dan de verdere ontginning gewettigd was; ze begrepen niet dat door zulk eene averechtsche opvatting de ordonnantie totaal verlamd werd die niet beoogde om b. v. voor 1 week krakalstraf zich een wettigen titel tot ontginning te scheppen. Hapert er soms wel wat aan de voorbereiding men ziet hoeveel meer er in Indië hapert aan de uitvoering van de algemeene verordeningen! Nog in 1890 kwamen ongeveer 4000 eigenmachtige ontginningen voor waarvoor ter politierol straffen moesten worden uitgesproken; alleen in Rembang 1310; of daar ook goede contrôle werd uitgeoefend! In 1893 was het aantal gedaald tot 2754 waarvan in Rembang alleen 738. De ontginningsordonnantie zat goed in elkander en als ze goed wordt uitgevoerd kan ze zeer nuttig werken; nu is ook hier wel het vaak voorkomende streven merkbaar om de minder goede werking aan de voorschriften te wijten en niet aan de gebrekkig gecontroleerde uitvoering, omdat deze natuurlijk niet gaarne wordt erkend door hen die met de uitvoering belast zijn; vandaar het verschijnsel dat in Maart 1894 door den directeur van binnenlandsch bestuur eene herziening is aangeboden aan de regeering die in overweging is; er zullen zeker wel verbeteringen zijn aan te brengen

in de bezwaren die de praktijk voor enkele punten aan het licht heeft gebracht maar het hoofdbeginsel der ordonnantie zal niet mogen worden opgegeven noch verzwakt. In alle residentiën geschieden aanvragen en jaarlijks worden een groot aantal vergunningen verleend op een aanzienlijk aantal bouws betrekking hebbende.

Beschikking over de gronden der inlanders is dus alleen toegelaten op de omschreven wijze, maar eerbiediging hunner grondrechten is het hoofdbeginsel; die beschikking is dan eene ontzetting uit het bezit, des noods onafhankelijk van den wil des bezitters of tegen diens wil edoch onder de aangegeven voorwaarden maar in geen ander geval kan hij tot afstand worden gedwongen. Kan hij echter zelf beschikken over zijne rechten op den grond? kan hij die vrijwillig afstaan aan derden? Alleen aan inlanders nooit aan niet-inlanders mag het gebruiksrecht worden afgestaan en van rechtswege is elke overeenkomst, die rechtstreeks of zijdelings een afstand aan personen niet tot de inlanders behoorende mocht constateeren, nietig. Dit verklaarde een ordonnantie in staatsblad 1875 no. 179 die het resultaat was van eene gedachtenwisseling tusschen de indische regeering en den minister van koloniën. In de eerste jaren na de invoering der agrarische wet was meeningsverschil ontstaan; de indische regeering weigerde aanvankelijk erfpachtsuitgifte van gronden gelegen binnen het gebied van verschillende desa's ook nadat de aanvrager met de rechthebbenden omtrent afstand hunner rechten was overeengekomen; de regeering weigerde in 1873 daar zij zich alleen bevoegd achtte tot uitgifte in erfpacht van gronden buiten het desagebied gelegen en de minister was het daarmede eens op grond dat alinea VI van artikel 62 R R elke beschikking over gronden verbood behalve voor onteigening en voor de gouvernements-cultures. Soortgelijke aanvragen hielden aan waarbij te voren de inlanders van hunne grondrechten afstand hadden gedaan; de indische regeering begon te wankelen, schreef er opnieuw den minister over die dit nog al vreemd vond na de kort te voren medegedeelde zienswijze en dus zweeg, maar ten slotte voor vernieuwden aandrang zwichtte en de quaestie bij den raad van state bracht om advies, waarmede wel had kunnen zijn begonnen; 's raads advies werd door het opperbestuur geheel gevolgd en tot leiddraad gesteld voor de indische regeering; de genomen beslissing kan worden saamgevat in deze drie punten: ten 1e zou in het vervolg verkoop van kleine stukken grond en uitgifte van opstalrecht mogelijk zijn op gronden ook waarop de inlanders bezitrecht hadden mits zij eerst daarvan afstand doen; ten 2e voor verhuur en uitgifte in erfpacht van zoodanige gronden werd niet hetzelfde beginsel gesteld; hierbij moest in het oog worden gehouden dat om over gronden te kunnen beschikken principiëel op die gronden geene inlandsche grondrechten moeten kleven ergo alleen woeste gronden daarvoor in aanmerking komen maar dat wanneer eventueel in een perceel woeste grond, in erfpacht

of huur aangevraagd een stukje grond mocht zijn geënclaveerd waarop inlanders rechten hebben zij dan hiervan afstand kunnen doen; ten 3° machtiging te verleenen aan den gouverneur-generaal om bij koloniale ordonnantie te bepalen dat het gebruiksrecht op den grond van de inlanders niet vatbaar is voor vervreemding aan niet-inlanders met nietigverklaring van alle overeenkomsten direct of indirect met dat beginsel in strijd. Van dit laatste was daarop de genoemde ordonnantie van 1875 no. 179 de weêrslag die dus elke vervreemding verbiedt aan niet-inlanders; de fout is echter dat in deze ordonnantie niet het goede voorbeeld van de andere agrarische verordeningen gevolgd is door te verklaren dat onder inlanders, waar het de agrarische onderwerpen betreft, niet worden begrepen de met hen gelijkgestelden; krachtens artikel 109 R R is eene verordening waarin sprake is van inlanders *ipso iure* toepasselijk op de met hen gelijkgestelden, alleen dan niet als het tegendeel van dit algemeene principe in de verordening zelve wordt aangenomen en hierop werd natuurlijk aangedrongen, vooral in 1870 bij de behandeling der agrarische wet, en daaraan werd ook voldaan waar het er eigenlijk minder op aankwam omdat de aard van het agrarische instituut grootendeels geene toepassing op oostersche vreemdelingen gedoogt edoch waar het zeer in 't bijzonder er op aankwam om nl. te beletten dat de inlanders zich tot zelfs hunne grondrechten toe zouden zien afhandig gemaakt door chineezen of arabieren en waar men het inlandsch grondbezit juist wilde verzekeren en beschermen, daar bleef de uitdrukkelijke verklaring van het tegendeel van het principe van artikel 109 R R blijkbaar door achteloosheid achterwege; maar, achteloos of niet, de ordonnantie van 1875 is nu, zeer tegen de bedoeling waarmede ze werd uitgelokt, beperkt in haar werking en krachtens haar duidelijk voorschrift in verband met artikel 109 R R verbiedt zij nu de vervreemding van de grondrechten der inlanders alleen aan de europeanen en met dezen gelijkgestelden maar veroorlooft zulk eene vervreemding ten aanzien van hen voor wie een verbod even zoo niet meer noodzakelijk was en kan alsnu de rechter geene rechtsgeldigheid ontzeggen aan contracten waarbij een inlander van zijn grondbezit wordt gedépouilleerd ten bate van een met hem gelijkgestelde. *Lex ita scripta.*

ALINEA VII heeft een geheel nieuw recht op den grond geschapen niet wortelend noch bekend in de inlandsche maatschappij, een zoogenaamden agrarischen eigendom; als beginsel werd aangenomen dat bezitrecht van den inlander zoo dit individueel en niet gemeenschappelijk is, kan worden veranderd in een eigendomsrecht van een specifiek karakter; ook deze alinea heeft evenals de vorige haar lijdensgeschiedenis; het oorspronkelijke regeeringsvoorstel wilde de bevoegdheid geven tot verkrijging van eigendom, deze dus facultatief stellen en de minister die hiermede het terrein vol voetangels en klemmen betrad dat aan de cultuurwet en zijn voorsteller tot grafplaats

werd, was van oordeel dat men voor die toekenning van eigendom niet moest terugdeinzen en vermeide zich in zijne toelichting in eene historisch-administratieve beschouwing waaraan echter het voornaamste ontbrak nl. de uiteenzetting van de instituten van eigendom en bezit volgens de godsdienstige wetten en adat der bevolking, aan wie de minister opnieuw eene ongevraagde en niet verlangde weldaad wilde opdringen; maar opnieuw lokte dit verzet uit en vooral kantte men zich tegen de toekenning van eigendom volgens onze westersche begrippen; door sommigen werd de spijker op den kop geslagen, die niet konden inzien welke beteekenis en welke voordeelen toekenning van eigendom hebben zou boven een goed gewaarborgd inlandsch grondrecht en zij hadden volkomen gelijk; het is den inlander toch precies hetzelfde of wij zijn recht eigendom of bezit of gebruik noemen als hij het maar onbelemmerd uitoefenen kan; de minister kwam ten slotte met de bestaande redactie die wel veel herhalingen en ook weêr amendementen uitlokte doch ten slotte aangenomen werd; voor zoover het mogelijk is de nevelen op te klaren waarin ook deze discussie gehuld was en waarbij de blunders op juridisch gebied, vooral van den minister DE WAAL, bedenkelijke afmetingen hadden, schijnt de doorslag gegeven te hebben zijn beroep dat de bevoegdheid tot toekenning van eigendom reeds bestond waarop zeer *ad rem* gevraagd werd waarom die dan nog eens hier te herhalen? maar het beroep was niet ontvankelijk want indien de praktijk toeliet dat ook aan inlanders kleine stukken grond werden verkocht ergo in eigendom overgedragen door de levering uit krachte der overschrijvingsordonnantie dan was dit beperkt tot den grond waarop een woonhuis of pondok stond maar had niets te maken met de verwisseling van hun rechten op de door hen bebouwde gronden, met hun grondrechten in het algemeen om de zeer eenvoudige reden dat juist omdat die rechten daarop kleefden en eerbiediging daarvan regeeringsbeginsel was de beschikking tot overdracht van die gronden in eigendom was uitgesloten. Wat ROCHUSSEN daaromtrent in 1860 in eene redevoering had gezegd was een desideratum, allerminst het constateeren van een toen bestaanden toestand zooals DE WAAL het geheel onjuist liet voorkomen, die ook hier als hij in de engte gedreven werd alle bedenkingen wilde ondervangen door er op te wijzen dat de verordeningen door artikel 62 geëischt daaraan zouden kunnen tegemoet komen, die bedenkingen van zich afschoof en de oplossing er van verschoof naar toekomstige voorschriften, juist het groote euvel waarop ik in de inleiding tot dit onderwerp heb gewezen, omdat het hier vooral bij het gewichtige agrarische vraagstuk ging om de beginselen in het regeeringsreglement op te nemen, van de uitwerking waarvan men, DE WAAL heeft het ruimschoots zelf met zijn agrarisch besluit en zijne toelichting bewezen, volstrekt niet zeker kan zijn of ze met die beginselen zouden strooken. Tal van détails werden besproken die later op de betrekkelijke verordening hun invloed hebben uitgeoefend. Alinea VI stelt thans als

beginsel dat wanneer de inlander, de bezitter ter goeder trouw die individueel en niet gemeenschappelijk zijn bezitrecht op den grond uitoefent, het verlangt dien grond in eigendom bij een schriftelijken titel moet verkrijgen doch zoodanig beperkt ten aanzien van de verplichtingen jegens den lande en de desa en ten aanzien zijner bevoegdheid tot verkoop aan niet-inlanders als in eene algemeene verordening zal worden bepaald. Van eigendom volgens westersche begrippen dus geene sprake, geene onbeperkte heerschappij over de zaak maar aan den eigendom juist het essentiëele ontnomen want de heerschappij moet worden beperkt *primo* om de zekerheid der heffing van belastingen en de heerediensten aan het gouvernement en aan de desagemeenschap te behouden, *secundo* in de vrije beschikking door verbod van overdracht van dien eigendom aan niet-inlanders. De door alinea 6 geëischte algemeene verordening was een koninklijk besluit afgekondigd in staatsblad 1872 no. 117 dat de regelen vaststelt voor de vervanging van inlandsch erfelijk individueel grondbezit door den tevens daarbij omschreven en beperkten eigendom; de toekenning van agrarischen eigendom, zooals men dien is gaan noemen, is dus afhankelijk van individueel bezit en daarom heeft men bij de toepassing der ordonnantie te onderscheiden twee fazen beide door verschillende formaliteiten beheerscht; de eerste die leidt tot uitwijzing van het bestaan van erfelijk individueel bezit bij den aanvrager, die kosteloos geschiedt door den dagelijkschen rechter van den inlander, den landraad na een zee van vormen en bij een vonnis in hoogste ressort gewezen, waarbij na de omslachtige procedure van het inlandsch reglement beslist wordt omtrent verzet tegen de aanvraag gedaan, als er althans behoorlijk rekening gehouden wordt met gedaan verzet waarop in de praktijk bij een enkelen landraad soms in het geheel niet werd gelet, wat tot den zonderlingen toestand leidde dat de rechter had verklaard dat de eerste faze was doorloopen maar het bestuur in moeielijkheid kwam toen het bleek dat wel degelijk verzet was gedaan maar eenvoudig was nagelaten daarnaar te onderzoeken; de tweede faze is de eigendomsoverdracht die geschiedt door het hoofd van plaatselijk bestuur bij eene acte om te dienen als eigendomsbewijs die verleden wordt voor den president van den landraad of als deze functie wordt uitgeoefend door het hoofd van plaatselijk bestuur voor den controleur bijgestaan door den griffier die van de acte eene grosse met eene vertaling in de locale landstaal inzendt aan het hoofd van plaatselijk bestuur en deze reikt de grosse met vertaling op een bepaalden dag uit aan den agrarischen eigenaar; de acte kost geld naar een tarief in staatsblad 1881 no. 52; de agrarische eigendom gaat ook niet over door de acte maar door levering die geschiedt door de inschrijving der acte in openbare registers waarmede de griffiers der landraden zijn belast; ter voldoening aan artikel 17 der ordonnantie is hiervoor eene bijzondere regeling gemaakt bij staatsblad 1872 no. 38 gewijzigd in 1881; ook de in- en overschrijving kost geld en artikel 3 van evengenoemd staatsblad onder-

werpt die aan een recht van 5 % over het volle bedrag van de waarde of den koopprijs. Het koninklijk besluit van 1872 no. 117 bevat in artikel 19 in overeenstemming met het beginsel van alinea VI van artikel 62 het verbod tot vervreemding aan niet-inlanders waaronder hier door artikel 23 niet begrepen worden de met hen gelijkgestelden, ergo het tegendeel van het algemeene principe van artikel 109 R R werd bepaald; maar wat niet is in overeenstemming met de beginselen dier zinsnede uit de agrarische wet is de exceptie op dat verbod toegelaten waardoor de regel illusoir worden kan en wat bepaaldelijk in strijd is met hetgeen uitdrukkelijk bij de totstandkoming op den voorgrond is gesteld dat is de slotbepaling van alinea 1 van artikel 19 van genoemd koninklijk besluit: „Geen ander zakelijk recht mag daarop worden verleend dan dat van hypotheek." Hoe de toekenning van de bevoegdheid tot het vestigen van hypotheek op agrarischen eigendom en dan nog wel in het algemeen zonder beperking tot inlandsche crediteuren en niet met uitsluiting van chineesche, arabische en europeesche geldschieters ooit is kunnen worden opgenomen is raadselachtig. Was het den minister die het koninklijk besluit uitlokte dan onbekend dat de eerste kamer in haar verslag met nadruk verlangde dat zoowel verpanden als verkoopen zou worden verboden; dat de minister DE WAAL in zijne memorie van beantwoording met dien wensch ten volle instemde en verklaarde dat „de koloniale wetgever zich met zorg zal moeten toeleggen op het verijdelen van alle kunstgrepen om den verboden verkoop onder andere namen te verkrijgen" en dat bij het debat in de eerste kamer pertinent de verklaring door dien minister werd afgelegd dat in het koninklijk besluit de bepaling zou worden opgenomen der nietigheid van alle overeenkomsten tot vervreemding van eenigerlei recht van bezit of eigendom aan niet-inlanders? voor wat den agrarischen eigendom betreft is dat woord ingelost door artikel 19 initio van genoemd koninklijk besluit, voor wat de grondrechten der inlanders betreft voor een deel maar, zooals we zagen door staatsblad 1875 no. 179; en was men in 1872 vergeten dat hij der eerste kamer tevens de geruststellende verzekering gaf dat geen hypotheek zou kunnen worden verleend aan niet-inlanders? Die geruststelling deed DE WAAL op tweeërlei grond rusten; de eerste was weér een van die blunders op juridisch en staatsrechtelijk gebied als waarvan het getal legio was bij dien minister nl. een beroep op artikel 1168 B. W. d. w. z. van een wetboek dat niet toepasselijk is op inlanders; de tweede grond was beter en woordelijk zei DE WAAL: „men zal het echter, daarvan kan men zeker zijn, nog in het koninklijk besluit doen uitkomen" en door deze uitdrukkelijke en herhaalde verzekering gerustgesteld vereenigde de eerste kamer zich er mede wier votum wel eens anders had kunnen zijn. Welnu, het koninklijk besluit bevat alleen het verbod van vervreemding aan niet-inlanders, maar heeft het verbod van hypotheek verleenen aan niet-inlanders niet opgenomen. Wat te zeggen van zulk eene houding? van zulk een gemis aan deferentie voor ons hoogste

staatslichaam niet alleen maar van trouw aan gegeven woord? Wie is hier de schuldige? Staatsrechtelijk verantwoordelijk voor de ongehoorde daad was de minister van koloniën VAN BOSSE die het koninklijk besluit van staatsblad 1872 no. 117 heeft geconstrasigneerd; maar was hij desbewust? of lag het concept reeds bij zijn optreden gereed? Wat hiervan zij, door het ontbreken van het verbod hebben zich in de praktijk al die kunstgrepen kunnen voordoen, waartegen de eerste kamer, trouwe hoedster der belangen ook van de inlandsche bevolking, heeft willen waken. — Welke beteekenis heeft nu die zoogenaamde agrarische eigendom voor den inlander? Geene. Wij noemen hem in plaats van erfelijk individueel bezitter, agrarisch eigenaar. Beteekent het recht iets anders voor hem? Evenmin en THORBECKE heeft dat in 1870 gevoeld. In de beschikking over dien eigendom is hij beperkt en waar hij voordeel in vervreemding zou kunnen zien, daar drukt de wet den koopprijs zoo geweldig door de meest gegoede koopers uit te sluiten en alleen de minder gegoeden als koopers toe te laten, dat een mogelijk voordeel illusoir is; hij mag geen enkel zakelijk recht er op vestigen, dus geen erfpacht, zelfs geen opstal wat in de praktijk hem een tijdelijk voordeel zou kunnen opleveren; hij mag den agrarischen eigendom alleen bezwaren door hypotheek d. w. z. de wetgever heeft hem nog verder naar de helling gevoerd van geld leenen tegen woekerrente en daarvoor zijn agrarischen eigendom te verbinden, wat leidt tot het geheel verliezen er van en in plaats van juist dit zakelijk recht te verbieden, uitdrukkelijk, aan wien ook verleend, omdat het een middel worden moest tot verdere verarming en achteruitgang van inlanders werd hem vergund juist dat recht te verleenen aan iedereen, aan europeaan, chinees, arabier of eigen rasgenoot; de agrarische eigenaar blijft onderworpen aan landrente of verponding, aan heerediensten, cultuur- en desadiensten; bleef verplicht toe te laten, dat over den grond zoo noodig voor de gouvernementssuikercultuur werd beschikt wat thans is vervallen; hij blijft verplicht het koffieproduct door hem geplant in te leveren aan het gouvernement, door het koffiemonopolie; zijn desaverband blijft ongewijzigd; in één woord zijne maatschappelijke positie is er niets door veranderd, dan alleen dat de man in half-nederlandsch agrarisch eigenaar heet in plaats van bezitter, wat voor hem naar zijne eigene begrippen en zijne godsdienstige wetten en instellingen precies op hetzelfde neêrkomt, waarin zelfs geen verschillende woorden bestaan om het door ons aangenomen, volgens den geleerden GOUDSMIT strikt genomen enkel formeele verschil, tusschen eigendom en bezit aan te duiden. Is het karakter van den aldus door ons genoemden agrarischen eigendom, naar die wetten en instellingen, volkomen identiek aan het erfelijk individueel bezit en is de onderscheiding, waarvan het nog altijd duister is waarom ze werd aangenomen, naar inlandsche rechtsbegrippen een onding, men is bovendien eene soort van eigendom gaan scheppen die met ons westersch rechtsbegrip niets gemeen heeft dan den

naam; het is derhalve noch de eigendom volgens de inlandsche begrippen en godsdienstige wetten noch die van het B. W.; wat is het dan? het is niets, ja toch, het is agrarische eigendom! Voordeelen zijn er voor den inlander niet aan verbonden, integendeel het kost hem geld, de opmeting, de acte, de inschrijving en wat bij hem even zwaar weegt, het bezorgt hem eene beslommering die hij principiëel verafschuwt; een bepaald nadeel is er aan verbonden bij erfopvolging; gaat het individueel bezit van rechtswege over op zijne erfgenamen, de agrarische eigendom niet, maar door overschrijving, die geld kost. Maar is er dan geen enkel voordeel aan verbonden? De titel, de schriftelijke titel soms? Wel neen, want indien zijn bezitrecht mocht worden aangetast, dan heeft hij het middel om het te handhaven tegen elke stoornis. Bedenkt men bovendien, dat het communaal bezit als de oudste, de oorspronkelijke vorm het meest algemeen is en dat de deelgerechtigde in de communale gronden eerst moet overgaan tot conversie met den oceaan van formaliteiten om daarna een nog breederen oceaan van formaliteiten te moeten oversteken, dan begrijpt men hoe weinig de opgedrongen weldaad moest worden gewaardeerd. Het is dan ook volkomen verklaarbaar dat de inlanders dien zoo weinig accepteeren; agrarische eigendom beteekent voor den fatsoenlijken inlander niets, en deze vormen de meerderheid; alleen voor den inlander die op allerlei manieren aan geld zoekt te komen is het een middel om door hypotheek zijn erfgoed te verzilveren tot lagen prijs als in 't Madioensche of het te verhuren aan niet-inlanders als de onderlinge woelige mededinging van particuliere ondernemers hem door een goeden prijs aanlokt als in 't Soerabaiasche, terwijl in 't Kedirische de agrarische eigendom verpand werd tegen zulke hooge renten dat van de opbrengst van den grond nagenoeg niets werd overgehouden. En het is juist daartegen geweest dat de eerste kamer in 1870 ernstig waarschuwde en dat DE WAAL de verklaring aflegde dat zoo iets nooit zou voorkomen! In den aanvang was niemand geneigd tot aanvrage van agrarischen eigendom ofschoon, zooals dus regeering van 1880 ons geleerd heeft, heel wat pressie was uitgeoefend; toen er aanvragen kwamen bleek later dat het hier was geschied omdat een landmeter geld noodig had en het enkelen inlanders smakelijk wist te maken; dat het ginds ter wille van zonen van inlandsche hoofden, die voor het opmaken der requesten betaald werden, aangevraagd was. Van af 1872 tot ultimo 1893, dus over een tijdvak van ruim twintig jaren, zijn in de openbare registers ingeschreven 1207 perceelen agrarische eigendom tot eene totale uitgestrektheid van 5205 bouws, toegewezen aan 1207 inlanders! men vergelijke dit met de oppervlakte van Java en het millioenental zijner bevolking en de slotsom ligt voor de hand dat het nieuwe instituut is doorgedreven door DE WAAL ondanks de gegronde hoofdbedenking vooral in de eerste kamer geuit, dat de inlanders zijne creatie niet begeerden; dat ze een doodgeboren vrucht is gebleken die als maatregel voor den inlander bestemd

dezen niets helpt, aan geen enkel voordeel, integendeel bij overgang door den dood hem nadeel toebrengt terwijl de agrarische eigendom als instituut is eene miskenning van alle gezonde rechtsbegrippen, van westersche en oostersche, van javaansche en mohamedaansche.

ALINEA VIII, eene zeer geruchtmakende in de laatste jaren omdat zij den grondslag vormt van de zoozeer aangevochten ordonnantie op den verhuur door inlanders van hunne gronden ten behoeve van de suikercultuur. Het regeeringsreglement stelt hierbij zelfs niet een beginsel, maar laat alles over aan eene algemeene verordening die in den vorm eener koloniale ordonnantie reeds bij staatsblad 1871 no. 163 tot stand kwam, aangevuld bij staatsblad 1879 no. 209 en staatsblad 1894 no. 52 en 64 terwijl door staatsblad 1893 no. 112 de overeenkomsten van grondverhuur werden vrijgesteld van zegelrecht. Dat ook hier alles werd overgelaten aan nadere regeling die niet door den rijkswetgever tot stand kwam was een euvel; het was ook hier het middel om het debat over verschillende vraagstukken, maar waarmede dan toch het wel en wee der bevolking evenals de ontwikkeling van industrie en landbouw der particulieren samenhingen, te ontgaan tegen welk debat de minister, die de agrarische wet verdedigde, niet opgewassen bleek, doch de beginselen waarvan de nadere regelen de uitwerking moesten wezen hadden in het regeeringsreglement niet mogen worden gemist dat thans alleen het recht van den inlander erkent om zijn grond aan niet-inlanders te verhuren of in gebruik te geven; de wet spreekt in stootend nederlandsch van verhuur of *ingebruikgeving*, waarmede de blunders die zich tot het schriftelijk en oraal debat hadden bepaald, zich nu ook in den tekst der wet gingen nestelen; verhuur toch is niet een in gebruik geven door en afstand om niet maar verhuur bedoelt afstand van genot eener zaak voor een bepaalden prijs en voor een bepaalden tijd. De leek op juridisch gebied late zich niet door de slechte redactie tot dwaling verleiden als zoude nevens het recht om eene overeenkomst van huur en verhuur aan te gaan het in het burgerlijk wetboek erkende zakelijke recht van gebruik zijn bedoeld, want dit is heel iets anders en zakelijke rechten kan de inlander nooit vestigen op de gronden door hem bezeten, juist omdat niet hij den eigendom heeft maar de souverein en zakelijke rechten den vollen eigendom beperken; het recht om eene overeenkomst van verhuur aan te gaan, ziedaar wat alinea VIII den inlander toekent. Niet enkel in 1854 maar altijd vroeger heeft men gemeend, ter bescherming van de inlandsche bevolking maatregelen te moeten nemen tot wering van misbruiken bij het huren der gronden van inlanders, vroeger voor particulieren het eenige middel om het landbouwbedrijf uit te oefenen; al onder de O. I. C. werden zulke maatregelen genomen; VAN DER PARRA verbood onvoorwaardelijk den verhuur aan europeanen en chineezen en wel moet het een dringende eisch zijn geweest, dat de O. I. C., die zich wijselijk liefst onthield van eenigerlei

directe inmenging, het noodzakelijk achtte tusschen beide te komen; de grofste misbruiken waren het gevolg geweest van den verhuur van soms alle desagronden door de hoofden tot stand gebracht, edoch zooals het veelal ging en gaat, met het verbod werd later de hand gelicht in de praktijk om straks te worden verwaarloosd en allengs in het vergeetboek te raken. Bij eene publicatie der commissarissen-generaal in staatsblad 1819 no. 10, die uitging van eene zeer juiste daarin omschreven beweegreden die nog steeds waarde heeft, werden regelen gesteld voor het aangaan van contracten in het algemeen, waartoe dus ook de contracten van grondverhuur behoorden, waarbij ter bescherming der inlandsche bevolking verboden werd het aangaan van contracten desa'sgewijze en met de hoofden, doch werden alleen overeenkomsten toegelaten met de individuen geheel in overeenstemming met de godsdienstige wetten der bevolking en met het rechtsbegrip der westerlingen; alleen door de registratie door den resident konden de contracten rechtsgeldige gevolgen hebben en tot die registratie mochten de residenten niet overgaan dan na zich èn van de identiteit der contractanten èn van hunne volkomen vrije wilsuiting te hebben verzekerd; de overeenkomsten werden overigens niet aan bepaalde voorwaarden onderworpen, dus ook niet wat den grondverhuur betreft, maar de verplichte registratie door den resident was de waarborg dat de belangen van den verhuurder niet zouden worden benadeeld want anders moest krachtens artikel 5 der publicatie de registratie worden geweigerd; die publicatie bevatte zeer heilzame voorschriften; met eerbiediging der vrijheid tot het sluiten van contracten bond zij de werking er van aan nuttige voorwaarden in het belang der inlanders; het ware te wenschen geweest dat zij voortdurend van kracht was gebleven, want dan zouden bij stipte naleving de betreurenswaardige voorvallen, „verkeerdheden" noemt het koloniaal verslag van 1894 de onverkwikkelijke toestanden waarop in de laatste jaren licht is geworpen, zich nooit in die bedenkelijke mate hebben kunnen voordoen; evenals zoovele andere maatregelen uit dien tijd getuigt ook deze publicatie van het beleid en doorzicht der commissarissen-generaal. Het gebod tot het aangaan van contracten door de personen zelve paste niet in het dwangstelsel van VAN DEN BOSCH dat natuurlijk meer gebaat was bij eene regeling die alleen contracten met de hoofden toeliet, omdat men deze gemakkelijker naar zijne hand kon zetten dan de individuen en hun des noods het sluiten van een contract kon verbieden want de bescherming der bevolking was in die periode alleen eene fraze goed om de opposanten in het moederland te sussen; in het regeeringsreglement van 1830 zien we in artikel 116 dan ook een belangrijken terugtred doen en in de fundamenteele wet zelve de verplichting opgenomen tot het sluiten van contracten met *de oudsten en voornaamsten* der desa's, terwijl de wijze waarop dit, zoo het contract op den particulieren landbouw betrekking had, mocht geschieden door den gouverneur-generaal zou worden bepaald; het artikel werd woordelijk overgenomen in het reglement

van 1836 dat den terugtred bestendigde. Bij eene publicatie van DE EERENS in staatsblad 1838 no. 50, ongetwijfeld op last van den minister VAN DEN BOSCH uitgevaardigd, werd de publicatie van 1819 geheel ingetrokken en opnieuw het beginsel van het regeerings-reglement in herinnering gebracht doch ook de registratie verplichtend gesteld terwijl in artikel 2 bepaalde voorzorgen werden aangewezen; dit geld thans alleen voor contracten, die door de inlanders met particuliere landbouwondernemers en fabrikanten werden gesloten en tot dusver was in de praktijk alleen bedoeld het bebouwen door de inlanders van hun gronden, maar in contract met particulieren omtrent den oogst, het product, en niet het verhuren van de gronden en dat dit ook het beginsel was der publicatie van 1838 en alleen over levering van het product mocht worden gecontracteerd, maar geenszins verhuur der gronden object eener overeenkomst mocht zijn met het doel de gronden der inlanders productief te maken voor anderen zoodat staatsblad 1838 no. 50 den grondverhuur verbood, werd nader door de regeering verklaard in bijblad no. 148. De besluiten eerst in 1840 en 1841 genomen, later verscherpt in 1846 hadden dan ook de handhaving van dat principe tot grondslag. Mag bevordering van het cultuurstelsel door alle middelen al die maatregelen en de aanneming van het principe bebben geïnspireerd bij stipte toepassing er van later konden ze niettemin ook strekken tot bescherming der inlanders tegen baatzucht en hebzucht, althans van chineezen en anderen en bij eventueele wijziging der inzichten omtrent het drijven der dwangcultures konden die bepalingen een dam zijn geweest tegen het afhandigmaken der gronden van die zijden door speculatie op de neiging tot het in eens ontvangen van een voor den inlander aanzienlijk voorschot op den huurprijs dat hem later zoo duur zou te staan komen. Bij het totstandkomen van het tegenwoordig regeerings-reglement is wel de grondverhuur ter sprake gekomen, maar we zagen dat het oude artikel 62 niets daaromtrent bepaalde en slechts aarzelend zelfs aan de regeering den verhuur van domeingronden toestond, maar ook zagen we dat daarna de koloniale politiek eene andere richting uitging waarvan het vraagstuk van den verhuur der gronden door de inlanders bezeten op nieuw evenals tijdens den bloei van het cultuurstelsel een zeer gewichtig onderdeel werd. De publicatie van 1838 no. 50 die krachtens de beslissing der regeering den grondverhuur verbood was door artikel 132 RR. van kracht gebleven, beheerschte derhalve dit onderwerp nog altijd, doch hierin werd door den gouverneur-generaal SLOET VAN DE BEELE eene belangrijke wijziging gebracht bij staatsblad 1863 no. 152 hetwelk terugkeerde tot het door VAN DEN BOSCH verlaten beginsel der commissarissen-generaal en opnieuw bepaalde dat de overeenkomsten niet anders dan individueel mochten worden gesloten zoodat voortaan contracten met de hoofden en oudsten der desa rechtsgevolg zouden missen; later werd in bijblad no. 2159 verklaard dat

wel niet eene afzonderlijke acte noodig was voor elk individu, mits maar ieder belanghebbende persoonlijk bij de acte compareerde. Nog bleef ook toen het verbod der publicatie van 1838 van kracht, verklaarbaar als men er aan denkt dat voor het agrarische vraagstuk in zijn geheelen omvang eene regeling in uitzicht was. De ontwerp-cultuurwet nam zeer juist wel de hoofdbeginselen op ook voor dit gewichtige punt en ofschoon deze zelfs den grondeigendom aan den inlander wilde toekennen, wat de vrije beschikking zou medebrengen, bond FRANSEN VAN DE PUTTE volkomen terecht toch de vrijheid van den inlander, ofschoon hij eigenaar zou zijn, aan beperkingen ten opzichte van den verhuur zijner gronden en eischte schriftelijke overeenkomsten voor den grondverhuur, die echter voor een veel te langen duur, tot een maximum van tien jaren, mochten worden aangegaan doch alleen na voorafgaande behoorlijke opmeting der gronden, wat weêr eene zeer nuttige bepaling was en met vermelding der aldus vastgestelde uitgestrektheid; bij communaal bezeten gronden werd echter echter de medewerking van de simpele meerderheid der deelgerichtigden voldoende geacht wat een bepaald euvel was; de overeenkomsten van grondverhuur moesten door den resident worden goedgekeurd, doch de redenen van weigering waren ten eenenmale onvoldoende; ergo wilde de cultuurwet rechtens voor het eerst grondverhuur toelaten; de agrarische wet, stukken en brokken daaruit overnemende en vrij wat minder oordeelkundig regelende, stelde nu alleen het beginsel der vrijheid van grondverhuur maar liet ondanks de gegronde bezwaren alles in het midden en ook hier maakte de minister zich van de bezwaren af door alles te schuiven op eene latere algemeene verordening; wanneer ik zeg alles dan is dit echter onder één voorbehoud; de algemeene verordening die den grondverhuur regelt mag aan het rechtskarakter dat het contract van huur en verhuur heeft niets veranderen; de rechtsbegrippen in artikel 62 R R opgenoemd zijn van een bepaald karakter; huur en verhuur is eene overeenkomst zoowel in het europeesche als in het mohamedaansche recht; alleen zulk eene overeenkomst heeft artikel 62 R R erkend en het sluiten daarvan toegelaten onder nader te stellen regels nl. die de overeenkomst zullen beheerschen; vandaar dat de indische regeering onbevoegd is om bij koloniale ordonnantie een ander karakter aan de rechtsbegrippen van artikel 62 R R te geven, speciaal wat dit onderwerp betreft om b.v. van den grondverhuur een zakelijk recht te maken; daargelaten dat de wetgever slechts noode zakelijke rechten erkent juist omdat zij de algeheele heerschappij over de zaak te zeer beperken, zou bovendien in casu daarvan geene sprake kunnen zijn omdat een zakelijk recht den eigendom beperkt, omdat het is een *démembrement de la propriété*, omdat een zakelijk recht op bezit een juridische monstruositeit is en in het zeldzame geval dat de inlander agrarischen eigendom heeft, dat hybridische onding, daarop krachtens het koninklijk besluit van 1872 juist geen enkel zakelijk recht mag gevestigd worden dan dat van hypotheek. Wilde men van den

grondverhuur een *jus in re* maken dan zou alleen de rijkswetgever dit kunnen doen door wijziging van artikel 62 R R maar ook dan nog zou het geen effect kunnen erlangen omdat een zakelijk recht op bezitsrechten, communaal of individueel door de inlanders uitgeoefend, onmogelijk is; ik ga verder, ook al zouden we ons een oogenblik het zeker vooralsnog ondenkbare geval denken, dat de inlanders den privaten eigendom naar westersche begrippen verkregen van hunne gronden, dan zou de waarschuwing niet ernstig genoeg kunnen zijn om toch geen zakelijk recht van huur daarop toe te laten en de stem niet krachtig genoeg om zich daartegen te verzetten. De vrees er voor zal wel beschaamd worden, maar gegrond is ze wat zou kunnen blijken uit de resultaten der voorbereiding tot de herziening der bestaande ordonnantie op den grondverhuur. *Caveant consules!* — In 1854 wilden velen een absoluut verbod tot grondverhuur in het artikel opnemen, anderen in elk geval waarborgen daarin tegen misbruiken; schier algemeen verzette men zich tegen een verhuur door de desahoofden; zij die zich sterk kantten tegen de onbestemde delegatie der regeling namen het juiste standpunt in; de minister was hier zoo mogelijk nog onbestemder in zijne verdediging dan bij de vorige vraagstukken en zijn beroep op het oude artikel 60 R R, op zich zelf van geen waarde omdat het hier niet gold het vasthouden aan de gouvernementsexploitatie der cultures en het weren van de particulieren aan wie door het aangenomen beginsel der erfpachtsuitgifte een ruim veld werd opengesteld ter bearbeiding, werd eenvoudig belachelijk of erger waar tegelijkertijd dat artikel aan eene radicale wijziging werd onderworpen die voortaan onthouding in plaats van aanmoediging of inmenging in den particulieren landbouw decreteeren zou; wat 's ministers doel was uitte hij in een onbewaakt oogenbik bij de beraadslaging in de eerste kamer in deze min gekuischte bewoordingen „Deze alinea bedoelt opruiming van een deel der koloniale quaestie." Zoo was het, *Habemus reum confitentem.* Hoe? dat deed er minder toe. De politieke koloniale kraam moest worden aangeveegd; van de uitstalling moesten de belemmerende voorwerpen worden verwijderd; er moest eindelijk eene opruiming plaats hebben; de mode veranderde, haar grillen eischten een tentoonstellen van andere artikelen. Of zulke „opruiming" van belangrijke vraagstukken echter getuigt van ernst en juiste opvatting der regeeringstaak ten aanzien van zoo gewichtige belangen als aan eene regeling van de agrarische zaken verbonden zijn, is eene andere vraag. Artikel 62 R R schoof dan in alinea VIII de regeling op eene algemeene verordening en liet haar dus over aan een der drie koloniale wetgevers; in artikel 5 van zijn agrarisch besluit durfde DE WAAL in strijd met artikel 62 R R in de achtste alinea hiervan eigenmachtig eene wijziging uit te lokken door de regeling op te dragen uitsluitend aan één kolonialen wetgever en eene koloniale ordonnantie voor te schrijven waartoe natuurlijk de bevoegdheid niet bestond doch wat zoo noodig opnieuw bewijst hoe

weinig eerbied DE WAAL had voor de wet evenals we reeds zagen hoe weinig hij zich om de staten-generaal bekreunde; dat ministeriëele leven was rijk aan schennis van wet, beginselen en toezeggingen. Het belet natuurlijk niet dat de regelen op den grondverhuur uit krachte van artikel 62 R R behalve door den gouverneur-generaal ook door het opperbestuur of den rijkswetgever kunnen worden gesteld en juist dit laatste zou in het gegeven geval ernstig moeten worden overwogen om den uitteraard daardoor verkregen waarborg van meerdere objectiviteit bij het voorschrijven der regelen. Als gevolg van artikel 5 van het agrarisch besluit kwam in 1871 de tegenwoorlige ordonnantie op den grondverhuur tot stand sedert gewijzigd en aangevuld en waarvan eene herziening in voorbereiding is die werd toevertrouwd aan het lid in den raad van Indië MULLEMEISTER, zeker wel der zake volkomen kundig en bij wien de belangen der inlandsche bevolking volkomen veilig zijn; met het oog op die herziening werd aan den heer MULLEMEISTER krachtens artikel 36 RR. eene zending opgedragen om een onderzoek op Java in te stellen naar de werking der ordonnantie en naar de betreurenswaardige feiten die zich vooral in Oost-Java hadden voorgedaan; twee concept-ordonnantiën die geheel verschillende beginselen toepassen willen wat betreft het rechtskarakter aan den grondverhuur toe te kennen en waaruit dus verschillende verplichtingen voorspruiten zouden door verschillende waarborgen omgeven, waren met eene belangrijke toelichting op beide consept-ordonnantiën het resultaat van het hoogst objectief geleide onderzoek. Het koloniaal verslag van 1894 meldt dat door de indische regeering nog geene principiëele beslissing genomen is d.w.z. omtrent het aan het opperbestuur uit te brengen advies, want de eindbeslissing omtrent de hoofdbeginselen die eene herziening zullen beheerschen zal door het opperbestuur moeten worden genomen tenzij de rijkswetgever oordeele dat zoo ooit in dit vraagstuk de bij artikel 61 der grondwet bedoelde behoefte aanwezig is, waarvoor thans heel veel te zeggen is. Krachtens de bestaande regeling, en deze eischt eene beknopte toelichting, omdat de herziening nog wel niet zoo spoedig zal kunnen tot stand komen, zijn vatbaar voor verhuur de gronden òf communaal òf individueel òf als agrarisch eigenaar bezeten, gronden die de inlander kan verhuren aan niet-inlanders doch niet desa'sgewijze; de inlander die deelgerechtigde is in het communale bezit mag zijn hem toegewezen aandeel in den gemeenschappelijken desagrond verhuren; op straffe van nietigheid is verboden de verhuur van alle gronden ingedeeld bij de gouvernementscultuur of door de bevolking vrijwillig met koffie beplant, welke laatste zoogenaamde vrijwillige koffieaanplantingen dus zijn gelijkgesteld aan de eigenlijke koffiegronden; dit verbod vond volgens de regeering zijn oorsprong zoowel in het belang van de gouvernementscultuur als van den inlander; van het gouvernement om het koffiemonopolie, van den inlander omdat hij bij geldgebrek zijn koffieaanplant zou verhuren om later den grond zonder product terug te krijgen; of hem dit dan nadeeliger zou zijn geweest dan de verplichte

inlevering tegen een eenzijdig bepaalden veel te geringen prijs? bestond het verbod niet dan kon de inlandsche planter van de concurrentie der koopers voordeel trekken, thans niet omdat het gouvernement alle koopers van vrijwillig geplante koffie eenvoudig heeft geweerd; de individueel bezeten gronden mogen voor niet langer dan vijf jaren worden verhuurd; het aandeel in de communale gronden voor zoolang het aandeel is toegewezen maar niet langer dan vijf jaren; gronden in agrarischen eigendom voor niet langer dan twintig jaren; de cultuurwet nam slechts een maximum aan van tien jaren voor alle gronden, die eigendom zouden zijn; verboden is het beding om na afloop van den huurtermijn opnieuw in te huren, wat natuurlijk niet belet dat in de praktijk alsdan over dezelfde gronden een nieuw huurcontract werd gesloten, soms lang voor de expiratie van den termijn; vele klachten werden geuit dat ook andere concurrenten met den inlander lang voor het verstrijken van den huurtermijn, de gronden al inhuurden om die den bestaanden huurder afhandig te maken; in zulke deloyale handelingen zag de toenmalige directeur van binnenlandsch bestuur geen bezwaar als zulke contracten lang voor het beschikbaar komen van reeds verhuurde gronden weder werden verhuurd en dan wel ter registratie werden aangeboden tot zekerheid doch waartoe het plaatselijk bestuur in eene afdeeling van Oost-Java niet had willen medewerken van wiens weigering dus in hooger beroep werd gekomen bij den directeur die, waar het juist in den tijd der Besoekische troebelen was, het welmeenen der regeering had behooren te vragen doch dit naliet; ook dit was eene der redenen voor de laatste aanvulling der ordonnantie in 1894 die nu bepaalt dat de wederinhuur door den bestaanden huurder of het huren van reeds verhuurden grond door anderen alleen geoorloofd is in het jaar aan de expiratie van den loopenden huurtermijn voorafgaande en dat reeds verhuurde gronden voor het geheel of een gedeelte van den overeengekomen huurtijd niet opnieuw mogen worden verhuurd. Bij communale gronden geldt dus als regel verhuur voor den tijd van het genot doch als er waar de adat dit medebrengt jaarlijks eene verdeeling plaats heeft, dan blijft de huurder, die een product geplant heeft dat niet binnen een jaar tijds geoogst kan worden, in het genot van den verhuurden grond tot na den oogst en moet hij dan eene aan den huurprijs evenredige schadeloosstelling betalen voor zijn langer genot aan den nieuwen deelgerechtigde als deze een ander is dan de verhuurder; bij het communale bezit dat niet periodiek verwisseld wordt dus met vaste aandeelen niet langer dan voor vijf jaren. Huurders van gronden der inlanders kunnen zijn: 1°. ingezetenen van Nederland; 2°. ingezetenen van N. I.; 3°. vereenigingen in Nederland gevestigd; 4°. vereenigingen in N. I. gevestigd; de term vereeniging is ruimer dan handelsvennootschappen en omvat niet alleen deze maar alle rechtspersonen; men bezigde den zeer ruimen term omdat er betweters waren, die twijfelden of eene cultuuronderneming wel eene handels-

vennootschap was; maar nu kwam men weêr tot een ander uiterste en kan een diaconiegesticht of eene societeit *et alii* gronden huren; is deze term dus veel ruimer dan voor erfpachtsuitgifte, aan den anderen kant is het huren van gronden niet toegelaten aan nederlanders, die niet in Indië of in Nederland gevestigd zijn. Het bewijs van de aangegane huur is eene schriftelijke acte die in duplo moet worden opgemaakt in twee talen, het nederlandsch èn het maleisch, terwijl het maleisch kán-beter ware geweest het imperatief te stellen-worden vervangen door de taal in loco, de volkstaal dus, 't madoereesch, javaansch, of soendaasch; dat een imperatief gebod om nevens het nederlandsch de locale volkstaal te gebruiken wenschelijker ware geweest ligt voor de hand, omdat nu twee talen kunnen gebezigd worden die beiden den eenen contractant, den inlandschen verhuurder op Java, geheel vreemd kunnen zijn en meestal ook zijn; die acten zijn vrij van zegel; de onderteekening door huurder en verhuurder is verplichtend; die van den laatste, den inlander, moet als zoodanig door twee leden van het desabestuur worden gewaarmerkt. De overeenkomst heeft op zich zelve geene rechtskracht; zij wordt eerst verbindend voor beide contractanten door de registratie der overeenkomst, wat al in 1871 uitdrukkelijk in artikel 8 werd voorgeschreven, en niet maar van de acte die haar constateert; de registratie moet geschieden door het hoofd van plaatselijk bestuur binnen wiens ressort de verhuurde grond is gelegen; wat heeft die ambtenaar alvorens te registreeren te onderzoeken? Het volgende in de aangegeven volgorde: I. of de acte binnen eene maand nu haar dagteekening ter registratie is aangeboden; II. of de acte aan de voorgeschreven formaliteiten voldoet; III. of de overeenkomst, dat is de inhoud der acte, bepalingen bevat die strijdig zijn met de wet; wat beteekent dit? hier wordt in artikel 9 niet gezegd: „strijdig met deze ordonnantie" maar met de wet; dit is veel ruimer; de ambtenaar met de registratie belast moet namelijk den inhoud der acte toetsen: *a.* aan de ordonnantie van 1871 zooals die is aangevuld door de ordonnantiën van 1879 en 1894; *b.* aan het burgerlijk wetboek, dat de algemeene regelen bevat voor huur van landerijen; dit zou anders niet het geval zijn, had de ordonnantie op den grondverhuur niet uitdrukkelijk in artikel 1 alinea 2 op deze overeenkomsten tusschen inlanders en niet-inlanders die bepalingen van het indische burgerlijk wetboek toepasselijk verklaard waartoe krachtens artikel 75 RR de bevoegdheid bestond; waar vindt men die algemeene regelen? in de artikelen 1588 en volgende in verband met de artikelen 1550—1580 B. W. Aan den ten onrechte gerezen twijfel, waarvan het koloniaal verslag van 1894 melding maakte, als zoude alleen een formeel onderzoek en niet een materiëel noodig zijn geweest, heeft de aanvullingsordonnantie van 1894 een einde willen maken, ofschoon ze in andere bewoordingen precies hetzelfde zegt als het oude artikel 9 bepaalde zoodat de *ratio dubitandi*, ofschoon elken feitelijken grondslag missende, is blijven voortbestaan en nog last genoeg aan

het bestuur kan veroorzaken; de bewering dat een materiëel onderzoek door den ambtenaar zou zijn uitgesloten wordt door de ondubbelzinnige woorden van artikel 9 gewraakt; de bewering dat als gevolg eener weigering der registratie op andere dan formeele gronden het land zou blootstellen aan processen is evenzeer eene dwaling; immers de weigering van een ambtenaar om uit te voeren wat eene algemeene verordening tot zijn werkking brengt en aan het ambt verbindt kan krachtens het regeeringsreglement nooit aanleiding geven tot een proces omdat het niet is een twistgeding dat te huis behoort bij de rechterlijke macht en valt onder de categorieën van artikel 78 alinea 1 R R, maar eene zaak die ter beslissing staat van de administratieve macht en valt onder de administratieve geschillen, die we bij artikel 82 alinea 1 R R nader bespreken; en welk administratief gezag ten deze beslist zegt de ordonnantie uitdrukkelijk, nl. de directeur van binnenlandsch bestuur. — Die registratie echter, ofschoon ze de voorwaarde is der rechtsgeldigheid van de overeenkomst, die bij verzuim van aanbieding ter registratie binnen eene maand van rechtswege is vervallen, geschiedde in de praktijk schier nooit; was het om de overeenkomsten aan de oogen van het bestuur te onttrekken? dan was dit doel ijdel omdat men in de praktijk altijd blootstond aan de mogelijkheid dat de inlander het genot van zijn grond niet meer beschikbaar stelde en bij gebreke eener rechtsgeldige overeenkomst de huurder niet tot nakoming der verbindtenis kon ageeren; hoe dit zij en waarschijnlijk omdat voor de inlanders de woorden van GELLIUS voor de Romeinen bestemd niet behoefden geschreven te worden daar de inlander gewoon is eene aangegane overeenkomst na te komen, is gebleken dat op een totaal van 104307 bouws sedert 1871 verhuurde grondstukken tot dusver slechts over 8729 bouws grond werden geregistreerd; voor verreweg het grootste gedeelte werden de gronden verhuurd aan suikerondernemers voor den aanplant van suikerriet. Op den inlandschen verhuurder blijven alle belastingen en heerediensten drukken die ter zake van zijn grond verschuldigd zijn; doch stel dat hij den grond voor vijf jaren verhuurde en den huurprijs in eens ontving vooruit dan zou er moeite kunnen ontstaan met de heffing der belastingen en om dit te voorkomen werd in 1879 bepaald dat op straffe van nietigheid verboden is vooruitbetaling van den huurprijs te bedingen voor langer dan een jaar, maar omdat er of geene acte wordt opgemaakt of deze niet ter registratie wordt aangeboden, kon die aanvulling al heel weinig effect hebben. Alle risico, voorziene of niet voorziene toevallen, zijn voor risico van den huurder, maar er kan worden overeengekomen dat de schade daardoor ontstaande ten laste van den verhuurder zal komen. Op dezelfde grondslagen zijn ook ordonnantiën op den grondverhuur in het leven geroepen voor sommige gewesten der buitenbezittingen; in 1877 voor de Minahassa waar alleen erfelijk individueele bezitters mogen verhuren tot een maximum van vijf jaren en waar van den verhuur zijn uit-

gesloten de voor het gouvernement met koffie beplante gronden of die daarvoor bestemd worden; in 1880 voor Ambon waar de grondverhuur kan geschieden èn door hen die communaal èn door hen die individueel bezitten tot een maximum van twintig jaren, doch de met sago of vruchtboomen beplante gronden daar bekend onder den naam van doesoen poesaka dati en de regentsdoesoen alleen tot een maximum van een jaar; in 1885 voor de Lampongsche districten en in 1889 voor de Zuider- en Oosterafdeeling van Borneo, waar de individueele bezitters voor twintig jaren hunne gronden kunnen verhuren.

De ervaring heeft geleerd dat het nuttig is de rechtsgevolgen in herinnering te brengen van een rechtsgeldig contract van grondverhuur: de inlander, die zijn grond verhuurt, staat af het genot van dien grond aan den huurder; dat genot openbaart zich in de vruchten door bebouwing verkregen; die vruchten waarvan het complex de oogst vormt is eigendom van den grondhuurder; de inlander heeft niet den eigendom van den grond, die aan den souverein behoort die de inlandsche grondrechten eerbiedigt; de bepalingen omtrent den eigendom van het burgerlijk wetboek zijn niet op den inlandschen verhuurder van toepassing; het eigendomsrecht van den huurder der gronden op den oogst, onverschillig wie de bibit leverde, wortelt in het samenstel der regelen van de ordonnantiën op den grondverhuur speciaal in artikel 2 der ordonnantie van 1879 staatsblad no. 209 junctis artikels 1592, 1593, 1594 B. W. die ook op den inlandschen verhuurder toepasselijk zijn verklaard; wie hij ook zij, die een deel van of den geheelen oogst aan den huurder, die er alleen recht op heeft, onttrekt door wegneming maakt zich schuldig aan diefstal omdat de weggenomen zaak hem niet toebehoort en hij is dus strafbaar; wie te veld staanden oogst, het eigendom van den huurder, vernielt, pleegt misdrijf en is eveneens strafbaar.

Behalve het zakelijk recht van erfpacht is het gouvernement ook gewoon een ander zakelijk recht te verleenen dat niet in artikel 62 R R is opgenoemd en waarvan het de vraag blijft of de regeering derhalve bevoegd was tot eene regeling daarvan; het is het zakelijk recht van opstal dat zelfs vaak voorkomt; men is daarbij uitgegaan van de stelling dat wie eigenaar is van den grond en daarop erfpacht kan vestigen, dien ook met recht van opstal mag bezwaren, wat natuurlijk betwistbaar is als men in het oog houdt dat artikel 62 R R de materie van den grondeigendom beheerscht en hierin van geen ander zakelijk recht wordt gerept dan van erfpacht. Het recht van opstal was lang bekend in de praktijk maar werd 't eerst geregeld in 1858, niet bij eene algemeene verordening maar bij een gouvernements-besluit hetwelk in 1872 vervangen werd door een ander besluit aangevuld in 1893, alle echter in het staatsblad afgekondigd; de verschillen tusschen de eerste regeling in 1858 en de herziening in 1893 komen hierop neêr: thans wordt het opstalrecht niet meer kosteloos verleend en is de maximum-duur gebracht van

20` op 30 jaren; vroeger werd alleen grond voor opstal toegestaan niet meer dan strikt noodig was voor het doel, thans tot eene uitgestrektheid van hoogstens 10 bouws; als ondoelmatig en belemmerend verviel in 1872 de vroegere voorwaarde dat opstalrecht alleen werd verleend op gronden zoodanig gelegen dat het bestuur den opstaller desnoods kon beschermen en tevens kon waken tegen onrechtmatige handelingen; eveneens verviel toen het voorbehoud dat het gouvernement om staatkundige redenen altijd bevoegd was het opstalrecht te doen ophouden; ook de verplichting van den opstaller om bij het einde van zijn recht de opstallen weg te nemen; evenzoo verviel de vroeger geëischte vergunning tot vervreemding van de opstallen of het bezwaren met hypotheek en tevens de voorwaarde dat de opstaller op straffe van verlies van zijn recht binnen een vastgestelden termijn na het verkrijgen van het opstalrecht de opstallen moest oprichten. Het zakelijk recht van opstal wordt thans alleen gevestigd 1° op grond waarover het gouvernement de vrije beschikking heeft, op het domein, zoo dit niet beperkt is door rechten van derden ergo op woeste gronden, maar ook op bebouwde gronden van inlanders of waarop zij rechten uitoefenen, doch alsdan moeten de rechthebbenden eerst afstand doen van hunne rechten en moet worden overeengekomen omtrent het aequivalent voor het tijdelijk gemis van den grond. Het geeft den opstaller het recht om op den grond woonerven of nijverheidsondernemingen op te richten, anders niet, speciaal niet voor inrichtingen van landbouw of aanleg van beplantingen. Het wordt verleend op aanvraag met overlegging van een meetbrief; tot die aanvrage is iedereen bevoegd wie ook, van welken landaard ook, ingezetene of niet; niemand hoe ook genaamd is uitgesloten. Voor het opstalrecht moet worden betaald aan den lande de helft van den taxatieprijs nl. de helft van wat bij verkoop van kleine stukken grond zou moeten betaald worden; nooit wordt opstalrecht verleend voor eene uitgestrekheid van meer dan 10 bouws; de betaling moet als regel in eens geschieden; het recht kan voor hoogstens 30 jaren gevestigd worden maar de bepaling van den duur hangt af van elk concreet geval en moet daarbij op den aard van het doel der aanvraag worden gelet; wordt de onderneming geacht weinig levensvatbaarheid te hebben, dan liefst voor korteren tijd omdat anders het zakelijk recht dertig jaren lang den grond zou bezwaren, terwijl na enkele jaren de onderneming ter ziele ging; zijn 't reëele soliede ondernemingen die wel getoond hebben levensvatbaar te zijn en wier belang een zoo lang mogelijken duur medebrengt dan is er tegen het maximum geen bezwaar. Niet door het besluit waarbij het recht van opstal wordt verleend wordt het gevestigd; de verkrijger moet binnen zes maanden daarna de levering vragen, die geschiedt door overschrijving in de openbare registers; heeft de overschrijving niet binnen de zes maanden na de dagteekening van het besluit plaats gehad dan vervalt dit van rechtswege. De opstaller is eigenaar van de opstallen en mag die

vervreemden, verpanden, verhuren, bezwaren; bij het eindigen van den duur van het recht kan hij al de gebouwen, werken en verdere opstallen sloopen mits hij den grond in zijn vroegeren staat herstelle, maar hij kan de opstallen er ook op laten staan, doch te dezen aanzien heeft het gouvernement het recht om zich een half jaar vóór de expiratie te verklaren over de naasting der opstallen tegen taxatieprijs; het recht van opstal is aan de verpondingsbelasting onderworpen. Dit recht van opstal is volgens de indische voorschriften, die in verschillende opzichten afwijken van het algemeen burgerlijk recht, als volgt te definiëeren: het recht om op gronden waarover het gouvernement beschikt te bouwen en de opstallen als eigenaar te hebben.

De toelichting der verschillende hoofdbeginselen die de agrarische wetgeving beheerschen zal bij velen de overtuiging wekken dat bij eene herziening van het regeeringsreglement de keuze openstaat tusschen twee wegen; men neme een voorschrift op van zeer beknopten inhoud ongeveer in dezen vorm: de agrarische onderwerpen worden bij afzonderlijke wet of wetten geregeld; dan is de wetgever in de gelegenheid het onderwerp dat den grondeigendom raakt en dus ook den mijnbouw, waarover het regeeringsreglement ten eenen male zwijgt, na deugdelijke voorbereiding te regelen; heeft de poging met de cultuurwet gefaald, het mislukken lag aan oorzaken buiten die wet die, men mocht 't met hare beginselen eens zijn of oneens, in elk geval een stelsel bevatte en dit goed uitwerkte en het grootste deel van het agrarisch vraagstuk tot eene afgerond geheel wilde regelen; met lapwerk van zoo onsolieden aard als waarmede de zoogenaamde agrarische wet dat vraagstuk voor een deel heette op te lossen maar dat de quaestiën nog veel brandender gemaakt heeft dan vroeger, zal geen wetgever zich meer tevreden stellen doch een anderen weg zou deze wellicht willen inslaan door opneming ook in een herzien regeeringsreglement van scherp gestelde beginselen met de hoofdlijnen ter uitwerking er van in organieke voorschriften, tot de samenstelling waarvan dan echter evenmin als thans de medewerking van den rijkswetgever zou worden ingeroepen tenzij deze zich ook die uitwerking voorbehield.

---

## Artikel 63.

Op de eilanden van den Oost-Indischen Archipel worden geene nieuwe gouvernements-vestigingen daargesteld zonder magtiging des Konings.

---

. Het tractaat in 1824 tusschen Nederland en Groot-Brittanje gesloten bevat in artikel 6 de volgende bepalingen:

| | |
|---|---|
| Er is overeengekomen dat door de beide Gouvernementen aan hunne officieren en agenten in Oost-Indië bevel zal worden gegeven om geen nieuw kantoor op een der Oostersche eilanden op te richten zonder voorafgaande machtiging van hunne respectieve Gouvernementen in Europa. | It is agreed that orders shall be given by the two Governments to their Officers and Agents in the East, not to form any new settlement on any of the Islands in the Eastern Seas without preavious authority from their respective Governments in Europe. |

De hollandsche vertaling van *officers and agents*, van *any new settlement* en van *islands in the eastern seas* is, zooals men ziet, niet zeer correct, doch met die vertaling bedoelde men in 1824 precies wat thans artikel 63 zegt; de vertaling van *any new settlement* met *geen nieuw kantoor* was eene toenmaals in Nederland gebruikelijke reminiscens uit den compagniestijd toen nieuwe vestigingen werden aangeduid met den naam kantoor, factorij of loge, woorden die in de inlandsche talen overgingen en met het woord kantòr aanwijzen het bureau van den gezagvoerenden ambtenaar ter plaatse; lodji heet in vele streken het kantoor of de woning van dien ambtenaar die zelf als op Madoera en in de Molukken toean pètor, verbastering van het portugeesche factor, genoemd wordt.

Bij artikel 6 van het tractaat verbonden derhalve de wederzijdsche Souvereinen zich om aan Hunne vertegenwoordigers bevel te geven geene nieuwe vestiging op een der eilanden van den oost-indischen archipel te stichten op eigen gezag zonder voorafgaande machtiging van hun Souverein. Oorzaak der opneming is vooral geweest de wensch van nederlandsche zijde geuit en die zijn grond vond in vroegere handelingen van engelsche zijde, vooral van Raffles, die niet zelden op de vertoogen onzerzijds werden gedésavoueerd door het britsche opperbestuur maar inmiddels ons niet zelden in moeielijkheden hadden gebracht en ook Engeland had belang bij de opneming van zulk

een bepaling waardoor eene op eigen gezag gevoerde agressieve politiek van het nederlandsch-indische gouvernement door welke Engelands belangen in het bijzonder op Sumatra zouden kunnen worden bedreigd, werd uitgesloten. Ter voldoening aan artikel 6 van het tractaat werd alsnu sedert 1824 in de instructie van den gouverneur-generaal het verbod opgenomen, maar in 1854 was de regeering terecht van oordeel dat dit beginsel te huis behoorde in het regeeringsreglement en vandaar dat thans artikel 63 R R hetzelfde zegt als artikel 6 van het tractaat, behoudens eene kleine redactiewijziging die beter den zin er van teruggeeft dan de bovenvermelde vertaling en ook beter is dan de redactie van het oorspronkelijke regeeringsartikel dat de minister had willen doen luiden: „Op de eilanden van den Oost-Indischen archipel worden, onder het Nederlandsch gezag, geene nieuwe vestigingen daargesteld dan na uitdrukkelijke magtiging des Konings" doch na de opmerking dat het de voorkeur verdiende om de woorden van het tractaat zoo na mogelijk te volgen en de voorgestelde redactie tot de dwaling zou kunnen leiden, dat ook voor de vestiging van particulieren op een der eilanden machtiging noodig was en dat onder nieuwe vestigingen ook particuliere vestigingen konden begrepen worden, werd het artikel door den minister in de bestaande redactie gegoten die op één punt duidelijker is, op een ander minder, zoodat hoe onbetwistbaar duidelijk het beginsel is van artikel 60 de woorden niettemin in de praktijk tot twijfel hebben geleid, wel ten onrechte, maar in Indië wordt soms angstwekkend slecht gelezen. Artikel 63 is anders duidelijk genoeg en verbiedt op de eilanden van den oost-indischen archipel in geographischen zin elke nieuwe gouvernements-vestiging d. w. z. daar waar wij nog geen direct gezag uitoefenen en waar nog geene ambtenaren zijn geplaatst of geen militaire post is opgericht daar kan het een of het ander alleen geschieden nadat daartoe de voorafgaande koninklijke machtiging is verkregen; tweeërlei gevallen doen zich te dezen opzichte in de praktijk voor, doch voor beide gevallen geldt hetzelfde: òf op een der eilanden van den archipel b. v. Sumatra, Borneo, Celebes is ons gezag reeds gevestigd doch hetzij na vrijwillige onderwerping, hetzij na contract, hetzij na verovering worden onafhankelijke rijkjes, landschappen, stammen onder ons direct bestuur gebracht en alsdan heeft hierdoor eene *nieuwe* vestiging van direct gezag plaats op hetzelfde eiland; òf op een eiland is ons gezag nog nergens direct gevestigd b. v. op Lombok, want de administratieve benaming van een gewest doet niets af en ziet alleen op den werkkring van den resident tot wiens taak behoort toe te zien dat de gesloten contracten worden nagekomen maar brengt geene feitelijke vestiging teweeg — dan is er eveneens eene *nieuwe* vestiging en in beide gevallen van directe gezagsuitbreiding eischt artikel 63 R R de machtiging daartoe van den koninklijken opperbestuurder immers grondwettig tevens opperbestuurder der buitenlandsche betrekkingen waarop elke nieuwe vesti-

ging invloed oefenen kan; dat die machtiging eene voorafgaande moet zijn en de indische regeering niet onder nadere goedkeuring en in afwachting eener latere machtiging tot eene nieuwe vestiging en tot invoering van direct bestuur waar dit nog niet bestaat vermag te besluiten, vloeit reeds voort uit die betrekkingen tot het buitenland die juist de oorzaak zijn geweest der opneming van artikel 63, en voorts uit den inhoud daarvan nl. het verbod van *nieuwe* vestigingen *zonder* machtiging, ergo moet deze verkregen zijn anterieur en niet posterieur aan de vestiging; in de medegedeelde redactie van het oorspronkelijke regeeringsvoorstel kwam de bedoeling duidelijker uit om eene nieuwe vestiging niet toe te laten *dan na* machtiging des Konings, maar de bloote redactiewijziging heeft in geen enkel opzicht de strekking gehad in die bedoeling verandering te brengen, terwijl nog in de latere toelichting bij het IIIe ontwerp de minister uitdrukkelijk sprak van het brengen onder direct bestuur zonder *voorweten* of machtiging van het opperbestuur; sedert 1867 is de eisch van eene voorafgaande machtiging nog klemmender geworden vermits elke nieuwe vestiging behalve den invloed dien ze uitoefenen kan op onze buitenlandsche verhoudingen tevens belangrijke uitgaven teweegbrengt en de beslissing hierover berust bij de rijkswetgevende macht, maar wat alles afdoet is dat men artikel 63 R R den weêrslag heeft willen doen zijn van artikel 6 van het tractaat van 1824 dat uitdrukkelijk den eisch stelt der *praevious authority* en het opperbestuur bij de uitvoering van het tractaat aan die uitdrukkelijke voorwaarde is gebonden en vandaar de indische regeering bij de toepassing van artikel 63 R R.

Dat de gouverneur-generaal evenmin bevoegd is om eene bestaande gouvernementsvestiging in te trekken zonder gelijke machtiging volgt uit artikel 24 van het regeeringsreglement.

## ERRATUM.

Op bladzijde 35 van Deel I is de tekst van artikel 3 foutief afgedrukt en moet in de eerste alinea vóór het woord Regeering tusschengevoegd worden Indische.

---